

**POLICY ASSESSMENT**  
**Juni 2005**

**EVALUASI RENCANA KEBIJAKAN**  
**PROGRAM KOMPENSASI PENGURANGAN SUBSIDI**  
**BAHAN BAKAR MINYAK**

*Endang Srihadi, S.Sos*

*Peneliti Bidang Sosial The Indonesian Institute*

**I. Pendahuluan**

World Bank memperkirakan bahwa saat ini sekitar 1,1 milyar penduduk dunia hidup dalam kemiskinan absolut (*Time*, March 14<sup>th</sup> 2005). Jumlah terbesar berdiam di Asia, tetapi proporsi terbanyak berada di Afrika di mana setengah dari penduduknya dicengkeram oleh kemiskinan absolut. Kemiskinan absolut menunjuk pada pemilikan penghasilan kurang dari US\$1 setiap harinya sehingga tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup mendasar. Umumnya mereka hidup dalam kelaparan kronis, memiliki keterbatasan dalam memperoleh pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar, tidak memiliki hunian dan fasilitas sanitasi yang layak.

Peliknya persoalan kemiskinan, begitu tampak dalam kondisi Indonesia saat ini. Berdasarkan Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia tahun 2004, dengan menggunakan garis kemiskinan baru – yang ditetapkan pemerintah pada 1998 untuk mencerminkan perubahan standar hidup - proporsi penduduk miskin pada 1996 adalah 17,6 persen (*UNDP* 2004). Pada saat krisis ekonomi tahun 1999, penduduk miskin bertambah hingga menjadi 23,4 persen dan mulai turun kembali menjadi 18,20 persen pada 2002 dan 17,42 persen pada tahun 2003 (BPS, 2004). Data terakhir BPS menunjukkan bahwa pada tahun 2004 jumlah

penduduk miskin sebesar 36.146.900 jiwa atau 16,66 persen dari seluruh penduduk Indonesia (BPS 2004)

Meskipun terjadi penurunan jumlah penduduk miskin dalam kurun tiga tahun terakhir, tetapi belum bisa menghindari kenyataan bahwa sesungguhnya bangsa Indonesia tidak mengalami kemajuan berarti dalam pembangunan manusianya selama kurun waktu 15 tahun karena jumlah penduduk miskin tahun 2004 masih lebih besar dibandingkan tahun 1990. Tahun 1990, jumlah penduduk miskin di Indonesia sebesar 15,1 persen dari seluruh penduduk (*UNDP*, 2004). Kenyataan ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan yang selama ini dijalankan belum efektif dalam mengurangi angka kemiskinan.

Konsekuensi logis yang tercipta bahwa siapapun pemerintahan yang berkuasa di negeri ini akan menempatkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas agenda pembangunan. Karena itu, menarik untuk dicermati apakah strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang digulirkan Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, selanjutnya disingkat Pemerintahan SBY-Kalla dalam periode enam bulan pertama pemerintahannya telah menyentuh akar permasalahan dan kebutuhan rakyat miskin? Apakah kebijakan yang akan digulirkan memiliki prospek memadai untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan mempertimbangkan hambatan, polemik dan distorsi yang telah dan akan terjadi dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut?.

Menjadi naif bila dalam periode enam bulan pertama pemerintahan kita sudah harus mengukur hasil akhir yang dicapai dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan. Upaya pemberdayaan rakyat miskin, kapanpun waktunya dan di manapun lokasinya, pasti merupakan upaya jangka panjang dan tidak bisa diukur derajat keberhasilannya dalam waktu singkat.

Tetapi, wajar bila publik memberikan penilaian terhadap proses perumusan kebijakannya karena ini akan sangat terkait dengan prospek pencapaian tujuan program. Berdasar kerangka berpikir tersebut dan untuk menjawab sejumlah pertanyaan di atas, maka evaluasi ini dibuat. Secara khusus, evaluasi ini akan menyoroti kebijakan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) sebagai *rescue* program penanggulangan kemiskinan Pemerintahan SBY-Kalla.

## **II. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Pemerintahan SBY-Kalla.**

### **1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009**

Merujuk pada Peraturan Presiden No.7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 disebutkan bahwa kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki (Bappenas 2005).

RPJMN 2004-2009 menjelaskan juga bahwa sasaran penanggulangan kemiskinan terkait dengan sasaran pembangunan yang tercantum dalam agenda lain. Sasaran pembangunan kemiskinan dalam lima tahun mendatang adalah menurunnya jumlah penduduk miskin laki-laki dan perempuan dan terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat miskin secara bertahap<sup>1</sup>.

Menyimak sasaran kebijakan penanggulangan kemiskinan produk Pemerintahan SBY-Kalla terlihat target fenomenal yang ingin diraih yaitu menurunkan persentase penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Merujuk pada data BPS bahwa jumlah penduduk miskin tahun 2004 adalah 36.146.900 jiwa atau 16,66 persen dari seluruh penduduk. Berarti dalam periode lima tahun (2004-2009), persentase penduduk miskin diharapkan akan mengalami penurunan sebesar 8,4 persen atau berkurang setengahnya. Tidak dapat dipungkiri memang dalam kurun waktu tiga tahun terakhir (2002-2004), persentase penduduk miskin mengalami penurunan meskipun angkanya tidak terlalu signifikan, seperti tersaji dalam tabel berikut:

---

<sup>1</sup> Secara rinci sasaran tersebut adalah : menurunnya persentase penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Terpenuhinya kecukupan pangan yang bermutu dan terjangkau; Terpenuhinya pelayanan kesehatan yang bermutu; Tersedianya pelayanan pendidikan dasar yang bermutu dan merata; Terbukanya kesempatan kerja dan berusaha; Terpenuhinya kebutuhan perumahan dan sanitasi yang layak dan sehat; Terpenuhinya kebutuhan air bersih dan aman bagi masyarakat miskin; Terbukanya akses masyarakat miskin dalam pemanfaatn SDA dan terjaganya kualitas lingkungan hidup; Terjamin dan terlindunginya hak perorangan dan hak komunal atas tanah; Terjaminnya rasa aman dari tindak kekerasan; dan Meningkatkan partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan.

**Tabel 1: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Indonesia Tahun 2002-2004  
(Persentase terhadap total penduduk Indonesia)**

Tahun	Perkotaan (K)		Pedesaan (P)		K + D	
	Jumlah (000)	Persentase	Jumlah (000)	Persentase	Jumlah (000)	Persentase
2002	13.318,70	14,46	25.075,30	21,10	38.394,00	18,20
2003	12.263,7	13,57	25.075,7	20,23	37.339,4	17,42
2004	11.369,0	12,13	24.777,9	20,11	36.146,9	16,66

Sumber : BPS 2004. Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004.

Tabel di atas menunjukkan bahwa dalam periode tiga tahun terakhir terjadi penurunan rata-rata hanya sebesar 0,78 persen setiap tahunnya. Dibandingkan dengan target yang diajukan pemerintah, angka penurunan ini sangat kecil jumlahnya. Bahkan pada tahun 2005, ditargetkan angka penduduk miskin akan berkurang sebesar tiga persen atau menjadi sekitar 13 persen (*Media Indonesia* 23 Februari 2005).

Asumsinya, target ini akan tercapai bila seluruh program penanggulangan kemiskinan, terutama Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) tahun 2005 berjalan lancar dan mencapai angka tepat sasaran seratus persen Tetapi, sejarah mencatat bahwa upaya pengurangan angka kemiskinan tidak bisa diasumsikan selalu berjalan bagus karena banyak distorsi yang terjadi dalam pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan sebelumnya.

Pencapaian target tersebut juga bergantung pada kemampuan pemerintah dalam mengendalikan dan memperhitungkan laju pertumbuhan penduduk per tahunnya. Diproyeksikan bahwa dalam periode 2005-2009 laju pertumbuhan penduduk akan berkisar pada angka 1,15 persen per tahunnya., seperti tersaji dalam tabel 2. Khusus untuk data tahun 2004, perkiraan jumlah penduduk keadaan Februari 2004 adalah sebesar 217,07 juta jiwa yang digunakan sebagai dasar untuk penyusunan tabulasi hasil Susenas 2004. Perkiraan jumlah penduduk ini dihitung berdasarkan data hasil Sensus Penduduk (SP) 2000 dan hasil P4B yang dilaksanakan pada tahun 2003 (BPS 2004: 13).

**Tabel 2. Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 2000-2010**

Tahun	Proyeksi Jumlah Penduduk	Persentase Pertumbuhan
2000	205.843.300	-
2001	208.436.800	1,26
2002	211.063.000	1,26

2003	213.722.300	1,26
2004	216.415.100	1,26
2005	219.141.800	1,26
2006	221.654.500	1,15
2007	224.196.000	1,15
2008	226.766.600	1,15
2009	229.366.700	1,15
2010	231.996.600	1,15

Sumber : BPS 2004. Proyeksi Penduduk Indonesia per Propinsi Menurut kelompok Umur dan Jenis Kelamin 2000-2010.

Proyeksi pertumbuhan penduduk yang konstan dan realistis pada angka 1,15 persen, sesungguhnya akan menjadi modal berharga dalam menurunkan angka kemiskinan melalui program-program penanggulangan kemiskinan yang efisien dan efektif. Pemanfaatannya tergantung kemampuan pemerintah dalam mengendalikan dan merealisasikan angka proyeksi ini. Bila angka pertumbuhan penduduk tidak terkendali, dikhawatirkan akan berimplikasi langsung pada kegagalan dalam program penanggulangan kemiskinan, terutama dalam menentukan jumlah rakyat miskin yang akan menjadi sasaran program.

## 2. Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan

Dalam rangka mengimplementasikan sasaran dan arah kebijakan RPJMN 2004-2009, maka akan dikeluarkan Peraturan Presiden Strategi Penanggulangan Kemiskinan Nasional (SNPK) yang berisikan strategi baru penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar manusia (Indrawati, 2005: 2)<sup>2</sup>.

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (Meneg PPN) dan Kepala Bappenas Sri Mulyani Indrawati menjelaskan bahwa versi final draft SNPK itu sudah selesai, saat ini tinggal mencari waktu untuk dipresentasikan di sidang kabinet dan diharapkan di bulan April 2005 ini sudah bisa dibahas (*Bisnis Indonesia*, 28 April 2005).

Dokumen SNPK sebenarnya ditargetkan selesai Januari 2005, sebagai arahan teknis RPJMN yang diajukan pemerintah pada bulan yang sama (*Kompas*, 9 April 2005). Target ini secara jelas juga tercantum dalam Program 100 Hari Pertama

---

<sup>2</sup> SNPK ini akan menjadi rujukan bagi pemerintah, pihak swasta, masyarakat umum dan para *stakeholder* lainnya dalam membangun gerakan nasional penanggulangan kemiskinan. Strategi ini juga akan memperkuat komitmen semua pihak dalam memahami penyebab kemiskinan, membangun konsensus bersama untuk menggunakan pendekatan pemenuhan hak-hak dasar dan akan memperkuat komitmen bersama untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium.

Pemerintahan SBY-Kalla. Dalam program 100 hari pertama ini, upaya penyelesaian dokumen tersebut bahkan menjadi prioritas utama dengan keluaran produknya selain SNPK juga Rencana Aksi Penanggulangan Kemiskinan 2005-2009 (Bappenas, 2004). Namun, hingga awal Juni 2005, peraturan presiden mengenai SNPK belum juga dimunculkan, sehingga muncul keraguan dan pertanyaan apakah SNPK akan benar-benar digunakan sebagai acuan. Karena itu, pemerintah harus segera menerbitkan SNPK sebagai rujukan kebijakan nasional penanggulangan kemiskinan di negeri ini.

### **3. Persoalan pembiayaan dan identifikasi rakyat miskin**

Seperti disorot oleh Binny Buchory (Direktur Eksekutif Perkumpulan Prakarsa) bahwa dari segi makroekonomi terlihat RPJMN tidak mengambil semangat SNPK, misalnya rencana pembangunan ini tidak memuat apapun tentang reformasi agraria dan pengurangan utang luar negeri (*Kompas* 9 April 2005). Menata ulang hubungan dan kerja sama dengan lembaga internasional merupakan salah satu dari lima strategi utama penanggulangan kemiskinan yang tercantum dalam SNPK. Karena itu, ketika pemerintah melalui RPJMN tidak menyebutkan tentang pengurangan utang, maka dipertanyakan kegigihan pemerintah memperjuangkan keberpihakan pada rakyat.

Upaya pengurangan utang luar negeri secara sistematis dimaksudkan untuk menyikapi keterbatasan anggaran pembangunan. Selama ini, keterbatasan dana tetap menjadi kendala klasik dan belum dijelaskan terobosan pemerintah mengatasinya, sehingga porsi besar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selalu tersedot untuk membayar utang (*Kompas*, 9 April 2005). Laporan Pembangunan Manusia Indonesia tahun 2004 menyebutkan, pembangunan manusia di negeri ini sebagian besar masih dibiayai melalui belanja masyarakat, bukan belanja pemerintah. Di bidang kesehatan misalnya, sumbangan pembiayaan pemerintah hanya 20 persen atau kurang dari setengah angka rata-rata belanja kesehatan pemerintah negara-negara Asia Timur dan Pasifik (*Kompas* 2 Agustus 2004).

Deklarasi Milenium yang disepakati 147 negara termasuk Indonesia pada tahun 2000, menetapkan keberlanjutan lingkungan dan kemitraan global merupakan salah satu tujuan pembangunan milenium, selain menurunkan angka kemiskinan.

Namun, kemitraan global yang menjadi komitmen internasional ini agaknya belum dimanfaatkan optimal oleh Indonesia untuk pembiayaan manusia dalam konteks pemberantasan kemiskinan melalui pengurangan utang. Karena itu, ke depannya pemerintah melalui para juru runding di perundingan-perundingan internasional harus lebih gigih dalam mengupayakan terciptanya struktur dan mekanisme pengurangan utang luar negeri yang lebih signifikan bagi peningkatan pembiayaan program penanggulangan kemiskinan.

Selain pembiayaan, mengukur kemiskinan dan mengidentifikasi siapa yang digolongkan miskin merupakan masalah tersendiri. Badan Pusat Statistik (BPS) memperhitungkan jumlah penduduk miskin pada tahun 2004 sebesar 36,1 juta orang atau 16,6 persen dari seluruh penduduk Indonesia (*Kompas* 9 April 2005). Perhitungan ini berdasarkan pengeluaran per orang sehari yang dipandang merupakan batas garis kemiskinan (*UNDP* 2004: 29)<sup>3</sup>. Besaran jumlah penduduk yang tercakup dalam kategori rakyat miskin tersaji dalam tabel berikut :

**Tabel 3: Persentase Penduduk Miskin Tahun 2004**

Garis Kemiskinan (GK)	Jumlah Penduduk Miskin	Persentase	Pertambahan Penduduk Miskin	Persen Pertambahan
GK -Rp 20.000	15.946.000	7,35	-20.198.000	-14,17
GK -Rp 10.000	24.927.000	11,49	-11.217.000	-5,17
GK*)	36.144.000	16,66	-	-
GK +Rp 10.000	46.926.000	21,63	10.782.000	4,97
GK +Rp 20.000	58.923.000	27,16	15.902.000	10,5

Sumber: *Koran Tempo* 21 Maret 2005 diolah dari data Susenas BPS 2004  
GK\*) Tahun 2004 = Rp 123.000

Menghitung garis kemiskinan tahun 2005, dapat merujuk hasil perhitungan Tim Ekonomi *Institute for Development of Economics and Finance* atau *Indef* (Ritonga dan Hasan 2005). Perhitungan ini berdasar asumsi bahwa inflasi akan sebesar 12,5 persen dan perhitungan elastisitas harga terhadap garis kemiskinan sebesar 1,3 persen. Dengan asumsi tersebut, diperkirakan bahwa garis kemiskinan

<sup>3</sup> Ukuran garis kemiskinan nasional adalah jumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk makanan setara 2.100 kilo kalori per orang/hari dan untuk memenuhi kebutuhan non-makanan berupa perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan aneka barang/jasa lainnya. Biaya untuk membeli 2.100 kilo kalori/hari disebut sebagai garis kemiskinan makanan, sedangkan biaya untuk membayar kebutuhan minimum non-makanan disebut sebagai garis kemiskinan non-makanan. Mereka yang pengeluarannya lebih rendah dari garis kemiskinan disebut sebagai penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan atau penduduk miskin.

tahun 2005 akan menjadi rata-rata Rp 143 ribu (Rp 166.393 untuk perkotaan dan Rp 123.393 untuk pedesaan).

Hasil perhitungan tersebut tidak jauh berbeda dengan angka yang diajukan pemerintah. Menurut Direktur Kerjasama Pembangunan Sektor dan Daerah Bappenas Arifin Rudiyanto, tahun ini pengeluaran minimal dihitung BPS sekitar Rp 145.000 per orang per bulan (*Kompas* 9 April 2005). Masalahnya, amat banyak orang yang hidup dengan taraf sedikit saja di atas batas itu. Jika nilai pengeluaran itu ditambah Rp 10.000, maka yang termasuk golongan miskin akan bertambah jutaan orang. Artinya, sangat besar kerentanan masyarakat untuk jatuh miskin, terutama masyarakat yang berada sedikit di atas garis kemiskinan.

Belum lagi jika merujuk pada indikator yang dibuat Bank Dunia maka jumlah penduduk miskin akan melonjak drastis. Menurut Bank Dunia, sekitar 7,4 persen penduduk Indonesia berpendapatan satu dollar AS per hari. Jika batas garis kemiskinan yang digunakan adalah pendapatan dua dollar AS per orang per hari, sekitar 53,4 persen penduduk atau 114.800 jiwa penduduk tergolong miskin karena hidup dengan pengeluaran kurang dari dua dollar AS per orang per hari (*Kompas* 9 April 2005).

Ke depan, di setiap program penanggulangan kemiskinan harus menghitung secara sistematis rakyat miskin yang akan menjadi sasaran program. Menyimak begitu besarnya jumlah penduduk yang memiliki taraf hidup sedikit saja di atas garis kemiskinan, maka menjadi wajar bila pemerintah juga memprioritaskan mereka sebagai sasaran program, dan tidak hanya mengalokasikan bantuan untuk rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan.

## **II.2. Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM Tahun 2005: Gambaran Umum Program**

Dalam rangka mengurangi beban defisit APBN, akhirnya sejak 1 Maret 2005 melalui Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2005, pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak rata-rata 29 persen disertai dengan pengalihan subsidi langsung kepada rakyat miskin sebesar Rp17,8 triliun. Dari simulasi anggaran, dengan kenaikan harga BBM sebesar 29 persen, negara bisa mendapatkan uang Rp 20 triliun, dengan peruntukan Rp10,5 triliun untuk tambahan dana kompensasi BBM, sekitar Rp7 triliun untuk mengurangi defisit anggaran dan sisanya untuk Aceh (*Kompas* 2 Maret 2005). Sebelumnya, dana kompensasi BBM yang ditujukan untuk rakyat miskin telah



disahkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2005 sebesar Rp7,34 triliun (Bappenas 2005).

Pemberian subsidi langsung ini diarahkan dalam rangka mengurangi dampak kenaikan harga BBM tersebut dan mampu meningkatkan taraf hidup rakyat miskin. Dengan mengubah subsidi harga BBM menjadi dana program untuk membantu masyarakat miskin dipandang lebih rasional dan dapat diterima semua pihak (Bappenas, 2005).

Pemerintah juga melihat bahwa selama ini kelompok masyarakat miskin tidak menikmati manfaat subsidi BBM sepenuhnya karena: (1) Tingkat konsumsi rumah tangga masih relatif rendah (terutama menggunakan minyak tanah untuk keperluan penerangan dan memasak); dan (2) Subsidi harga BBM lebih banyak dinikmati oleh kelompok menengah ke atas, baik menurut kelompok pengeluaran maupun pengeluaran untuk BBM menurut sektor. Berdasar pertimbangan ekonomis tersebut dan juga untuk memberikan pemihakan lebih maksimal kepada rakyat miskin, maka pemerintah akan menjalankan PKPS BBM 2005 untuk sekitar 36 juta rakyat miskin.

PKPS BBM secara langsung memang terkait dengan upaya pencapaian target pengurangan angka kemiskinan menjadi 8,2 persen di tahun 2009. Seperti diungkapkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (Meneg PPN)/Kepala Bappenas Sri Mulyani Indrawati bahwa bila kebijakan menaikkan harga BBM tidak diiringi dengan kebijakan kompensasi, maka jumlah penduduk miskin akan meningkat sekitar 0,01 poin, yakni dari enam belas persen menjadi sekitar 16,1 persen. Jika dana kompensasi dapat disalurkan secara tepat sasaran maka angka kemiskinan akan dapat diturunkan sekitar tiga persen atau jumlah penduduk miskin akan berkurang menjadi 34,9 juta orang (*Media Indonesia* 23 Februari 2005).

Pada awal dirumuskannya PKPS BBM 2005 ini, Pemerintahan SBY-Kalla mengajukan usulan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bahwa program tersebut akan terdiri dari delapan sektor kegiatan dengan rencana anggaran sebesar Rp 17.84 triliun. Rincian program dan alokasi anggaran tersaji dalam Tabel 4.

Perkembangan terakhir di awal Juni 2005, setelah melalui pembahasan di Panitia Kerja (Panja) DPR untuk Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Negara-Perubahan (RAPBN-P) 2005 diputuskan untuk menghilangkan program beras untuk rakyat miskin (raskin) dan beasiswa pendidikan dari skema PKPS BBM 2005. Ketua Panja C RAPBN-P 2005, Hafiz Zawawi, menyebutkan, pihaknya dan pemerintah sepakat memfokuskan penyaluran dana program kompensasi pengurangan subsidi

(PKPS) BBM ke tiga bidang: pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur pedesaan (*Media Indonesia* 6 Juni 2005). Nilai alokasi anggaran untuk ketiga bidang tersebut dinaikkan sekitar Rp237 miliar. Beliau menambahkan dengan mempertimbangkan efektifitas program, Panja DPR memutuskan membuat sejumlah perubahan dari usulan pemerintah.

Memfokuskan materi PKPS BBM 2005 hanya untuk tiga bidang: pendidikan, kesehatan dan infrastruktur pedesaan setidaknya sesuai dengan masukan sejumlah pihak yang menyarankan agar program ini difokuskan untuk dua atau tiga bidang kegiatan saja dalam rangka menciptakan efektifitas program dan memudahkan pengawasan. (Hasan 2005; Ikhsan, et.al. 2005)

**Tabel 4:**  
**Usulan Rencana Komposisi Alokasi Dana PKPS BBM 2005 (milyar rupiah)**

No	Program	Sasaran	Pelaksana	Dana Program	Dal – Man*	Total Dana Program	Dana dalam APBN 2005	Dana Kompensasi
1	Beasiswa	Murid/usia sekolah 9,69 juta orang	Depdiknas	5.378,8	222,7	5.601,5	1.467,3	4.134,2
2	Jaminan Pemeliharaan Kesehatan	36,1 Juta Penduduk Miskin	Depkes	2.168,8	7,9	2.176,7	1.000,0	1.176,7
3	Beras Murah	8,6 Juta KK Miskin	Bulog	5.300,3	138,2	5.438,5	4.673,5	765,0
4	Infrastruktur Pedesaan	11.140 Desa Miskin	Dept. PU	3.208,5	133,6	3.342,1	0,0	3.342,1
5	Subsidi Perumahan Sederhana	Pembangunan 33 Twinblok Rusunawa dan Bantuan Dana Bergulir Bahan Bangunan	Meneg Perumahan Rakyat	596,0	4,0	600,0	200,0	400,0
6	Pelayanan Sosial	Peningkatan Sarana dan Prasarana Panti 31 propinsi	Depsos	237,0	13,0	250,0	0,0	250,0
7	Dana Bergulir melalui KSP/USP-Koperasi	Minimal 98 Ribu Pengusaha Mikro	Meneg Koperasi dan UKM	196,0	4,0	200,0	0,0	200,0
8	Pelayanan Kontrasepsi untuk Keluarga Berencana	14 juta Pasangan Usia Subur	BKKBN	98,0	1,2	100,0	0,0	100,0
9	Dana Pengendalian Pengamanan untuk Koordinasi Program, Monev, Perencanaan, Sosialisasi, Unit Pengaduan, Pengawasan				132,0	132,0	0,0	132,0
<b>JUMLAH TOTAL</b>				<b>17.184,2</b>	<b>656,6</b>	<b>17.840,8</b>	<b>7.340,8</b>	<b>10.500,0</b>

Keterangan : \* pengendalian – pengamanan program (*safeguarding*)

Sumber : Bappenas, 2005

Panja C RAPBN-P 2005 juga menyepakati perubahan bentuk program PKPS pendidikan, yakni dari yang semula berupa beasiswa bagi siswa kurang mampu di tingkat SD-SMP, diubah menjadi sekolah gratis. Sekolah gratis rencananya

diwujudkan dengan menyalurkan bantuan biaya operasional sekolah. Kebijakan ini dalam rangka mendukung penuntasan wajib belajar sembilan tahun dari tingkat SD sampai SMP, baik di sekolah negeri maupun swasta. Secara keseluruhan, untuk PKPS BBM bidang pendidikan dialokasikan dana sebesar Rp6,272 triliun, lebih besar jika dibandingkan dengan usulan pemerintah yang sebesar Rp5,601 triliun. Tambahan anggaran sebesar Rp670,5 miliar tersebut berasal dari pengalihan dana kompensasi untuk raskin sebesar Rp433,3 miliar. Sisanya, Rp140,471 miliar, ditutup dari realokasi anggaran Departemen Pendidikan Nasional (*Media Indonesia* 6 Juni 2005).

Tambahan anggaran juga dialokasikan untuk program pelayanan kesehatan kelas tiga gratis di puskesmas dan rumah sakit umum pemerintah sebesar Rp96,7 miliar, sehingga menjadi Rp2,875 triliun. Sedangkan untuk infrastruktur perdesaan, anggaran yang dialokasikan tetap Rp3,34 triliun, namun jumlah sasaran ditambah dari semula 11.140 desa menjadi 12.834 desa. Dengan alokasi anggaran yang tetap, sedangkan sasaran bertambah, dana kompensasi yang disalurkan ke setiap desa berkurang menjadi Rp250 juta dari semula Rp300 juta. Rincian Program dan Alokasi Anggaran PKPS BBM tahun 2005 tersaji dalam Tabel 5 berikut:

**Tabel 5:  
Program dan Alokasi Anggaran PKPS-BBM Tahun 2005**

No	Bidang	Program		Alokasi Anggaran Kompensasi (Rp triliun)	
		Usulan Pemerintah	Kesepakatan	Usulan Pemerintah	Kesepakatan
1	Pendidikan	beasiswa	Sekolah gratis	5,6014	6,2719
2	Kesehatan	Jaminan pemeliharaan kesehatan	Pelayanan kesehatan gratis di puskesmas dan RSP kelas III	2,7788	2,8755
3	Infrastruktur	11.140 desa @ Rp 300 juta	12.834 desa @ Rp 250 juta	3,3421	3,3421
4	Pangan	Beras untuk rakyat miskin	Dibatalkan dan dialokasikan ke bidang kesehatan dan pendidikan	0,530	0
Total				12,2523	12,4895

Sumber: *Media Indonesia* 6 Juni 2005; *Kompas* 7 Juni 2005

Keterangan:

- Perubahan berdasarkan kesepakatan pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR 5 Juni 2005
- Program beasiswa diganti menjadi sekolah gratis, anggaran naik Rp 670,5 milyar.
- Dana beras untuk rakyat miskin dihilangkan karena sudah dialokasikan dalam APBN 2005 sebesar Rp 4,682 triliun. Dana Rp 0,53 triliun dialihkan untuk menambah anggaran pendidikan Rp 433,3 milyar dan kesehatan Rp 96,7 milyar.
- RSP = rumah sakit milik pemerintah

Berkaitan rencana kebijakan pengalihan beasiswa dari program kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (PKPS BBM) ke dalam bentuk *block grant* untuk sekolah gratis, Depdiknas kini tengah merumuskan berbagai komponen biaya pendidikan yang bisa digratiskan. Daftar komponen biaya belajar yang dibebaskan dari biaya itu akan dikukuhkan dalam bentuk Peraturan Presiden (*Sinar Harapan* 7 Juni 2005).

Rencananya, pemerintah akan menyalurkan dana bantuan langsung ke rekening sekolah. Besarnya dana dihitung berdasarkan jumlah siswa. Untuk tingkat SD, pemerintah akan memberikan dana sebesar Rp 248.000/ siswa/ tahun. Sedangkan di tingkat SMP, besarnya dana yang diberikan Rp 371.000/ siswa/ tahun (*Kompas* 7 Juni 2005). Sasaran yang ingin dicakup dari program tersebut adalah untuk SD/MI sebanyak 28.779.709 siswa, SD Salafiyah 108.177 siswa, SLTP/MTs 10.625.816 siswa, dan SMP Salafiyah 114.433 siswa (*Kompas* 8 Juni 2005). Bantuan diberikan kepada seluruh siswa tanpa membedakan golongan kaya atau miskin.

Konsekuensinya, sekolah tidak boleh lagi menarik pungutan apa pun dari peserta didik. Seperti diungkapkan oleh Masduki Baedlowi dari Komisi X DPR menilai, skema ini diharapkan mampu menjamin agar siswa miskin tetap dapat bersekolah (*Kompas*, 8 Juni 2005). Meskipun pihak pemerintah masih merumuskan berbagai komponen biaya pendidikan yang bisa digratiskan, beliau mengharapkan agar pihak sekolah nantinya harus menggratiskan biaya-biaya pokok di sekolah: komponen uang formulir pendaftaran, buku pelajaran pokok dan buku penunjang untuk perpustakaan, biaya pemeliharaan, ujian sekolah, ulangan umum, bersama dan ulangan umum harian.

Dalam skema PKPS BBM 2005 bidang kesehatan, pemerintah mengalihkan dana subsidi menjadi program asuransi kesehatan bagi masyarakat miskin. Setiap orang miskin akan menerima bantuan untuk membayar premi asuransi kesehatan sebesar Rp 5.000 per bulan selama setahun. Program ini kemudian diperkenalkan sebagai Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin (JPKMM).

Untuk melaksanakan program ini, Menteri Kesehatan Siti Fadilah Supari telah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 1241 Tahun 2004 yang menetapkan penunjukan pihak ketiga, yaitu PT Askes sebagai penyelenggara (*Media Indonesia* 16 Maret 2005). Pertimbangan penunjukan PT Askes sebagai penyelenggara: (1) PT Askes telah berpengalaman puluhan tahun dalam menyelenggarakan pemeliharaan kesehatan bagi pegawai negeri sipil (PNS),

persiapan anggota TNI/Polri beserta keluarganya, serta peserta sukarela beberapa perusahaan; (2) PT Askes telah mempunyai kantor cabang dan regional yang tersebar di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota.

Melalui model asuransi kesehatan diharapkan setiap orang miskin di Indonesia yang berjumlah 36.146.900 jiwa akan mendapatkan akses pelayanan kesehatan gratis berupa pelayanan rawat jalan maupun rawat inap kelas tiga, baik di rumah sakit maupun di puskesmas (*Kompas* 2 Maret 2005). Pemerintah bahkan menjanjikan masyarakat miskin bisa menggunakan asuransi kesehatan ini untuk biaya operasi kecil maupun besar hingga dialisis atau cuci darah.

Untuk mendapatkan data lebih detail, seperti nama dan alamat, digunakan acuan data Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) berupa data keluarga prasejahtera atau sejahtera satu dengan alasan ekonomi. Di kabupaten/kota yang sudah memiliki data orang miskin, tinggal dicek silang dengan data BPS dan Dinas Sosial. Nama, alamat, dan jumlah penduduk miskin ini dibuat daftarnya oleh bupati/wali kota, kemudian disahkan dengan surat keputusan bupati/walikota mengenai masyarakat miskin yang dipertanggungjawabkan dalam program jaminan kesehatan ini (*Kompas* 8 Maret 2005). Setelah dilakukan pendataan rakyat miskin yang akan menerima manfaat program, maka PT Askes akan membagikan kartu Askes kepada setiap rakyat miskin. Untuk menghindari penyalahgunaan kartu, maka pada setiap kartu akan tercantum foto anggota Askes yang menjadi pemilik kartu tersebut.

Pelaksanaan program asuransi kesehatan ini diharapkan akan dapat dinikmati oleh rakyat miskin yang berhak menerima. Semula, program subsidi kesehatan disalurkan melalui para pemberi pelayanan kesehatan yaitu rumah sakit/puskesmas dan lainnya. Dengan pemberian subsidi seperti itu, sering dilaporkan salah arah. Misalnya, subsidi justru dimanfaatkan oleh mereka yang sebenarnya mampu membayar pelayanan kesehatan.

Melalui pengalihan subsidi menjadi premi asuransi, penerima subsidi telah ditetapkan sebelumnya. Penetapan didasarkan kriteria tertentu dan tidak dilakukan pada saat sakit, seperti ketika tidak mampu membayar layanan kesehatan dengan mencari surat miskin (Sulastomo 2005). Selain itu, dengan mengalihkan menjadi program JPKMM, hak masyarakat miskin menjadi lebih terjamin karena hak/manfaat/benefitnya telah dibayar melalui iuran atau premi asuransi. Diharapkan

tercipta transparansi dan akuntabilitas lebih jelas sehingga akan mendorong pengelolaan lebih professional.

Program infrastruktur pedesaan meski masih bergantung pada data lokal, Departemen Pekerjaan Umum sudah punya prioritas kegiatan berupa perbaikan jalan desa. Setelah itu, baru pembangunan instalasi air minum dan hidran umum. Seperti dijelaskan oleh Menteri Pekerjaan Umum Joko Kirmanto, bahwa untuk memastikan target desa yang akan menerima manfaat program maka akan dilakukan pencocokan data BPS dengan data lapangan oleh pemerintah kabupaten dan kecamatan (*Tempo* 20 Maret 2005). Anggaran yang dialokasikan Rp3,34 triliun, untuk jumlah sasaran 12.834 desa, sehingga setiap desa akan memperoleh bantuan Rp250 juta .

### III. Potensi Masalah dalam Kebijakan PKPS BBM 2005

Pemerintah, sebagai perencana dan pelaksana utama PKPS BBM, menyadari bahwa program ini memiliki target yang teramat berat dalam rangka menurunkan jumlah penduduk miskin. Karena itu, pemerintah mencantumkan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi sehingga program ini dapat memenuhi target tersebut (Komite Penanggulangan Kemiskinan, 2005), yaitu :

- Sinergis dengan program-program penanggulangan kemiskinan regular sehingga dapat memperkuat realisasi panca bina penanggulangan kemiskinan yaitu: (1) pembangunan manusia; (2) usaha; (3) lingkungan (sarana dan prasarana); (4) kelembagaan; dan (5) monitoring dan evaluasi.
- Keterlibatan pemerintah daerah untuk mensinergikan PKPS BBM 2005 dengan program regular penanggulangan kemiskinan serta mengawal ketepatan penyaluran program.
- Sosialisasi program.
- Partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas antara lain dengan mekanisme perencanaan partisipatif, pengawasan dan pengaduan.
- Data lengkap, akurat, tepat waktu sebagai dasar penentuan target/sasaran.
- Kapasitas pelaksanaan di tingkat lokal, kriteria dan mekanisme dalam proses pengambilan keputusan yang jelas, tepat, dan cepat.
- Pengendalian-pengamanan program (*safeguarding*).

Menarik untuk dicermati apakah prasyarat-prasyarat di atas akan mudah terpenuhi atau tidak dengan merujuk pada pengalaman program sejenis di tahun-tahun sebelumnya dan argumentasi normatif yang selama ini dibangun oleh para pengamat, akademisi dan praktisi. Pemahaman terhadap kondisi dan hambatan pencapaian prasyarat ini akan menjadi pintu masuk dalam memetakan peluang pencapaian keberhasilan program. Sangat disadari bahwa distorsi atau kegagalan dalam memenuhi salah satu prasyarat akan berimplikasi negatif bagi pencapaian prasyarat lainnya dan juga pencapaian tujuan program secara keseluruhan..

Selaras dengan proposisi tersebut, berikut akan dipetakan sejumlah aspek yang menyangkut hambatan, potensi permasalahan, kemungkinan distorsi dan dampak yang ditimbulkan dalam pelaksanaan program ini yang merujuk pada prasyarat diatas. Pemetaan ini juga berdasarkan sejumlah hasil kajian dan laporan

lapangan mengenai pelaksanaan program kompensasi subsidi BBM di tahun-tahun sebelumnya, dan program-program penanggulangan kemiskinan lainnya.

### **1. Problem Transparansi dan konsultasi publik.**

Permasalahan ini terlihat nyata dalam polemik publik terhadap hasil kajian LPEM FEUI yang dianggap menjadi argumentasi ilmiah bagi pemerintah dalam mengurangi subsidi BBM dan mengalihkannya dalam bentuk dana kompensasi untuk rakyat miskin. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa dampak kenaikan harga BBM sebesar 29 persen hanya akan mendorong inflasi 0,7-1,2 persen, dan jika program kompensasi berjalan persentase penduduk miskin akan turun 2,8 persen atau sekitar 5 juta orang (*Koran Tempo* 14 Maret 2005; Ikhsan, et.al., 2005:25)<sup>4</sup>.

Bukan berarti tidak ada keluarga yang mengalami turun status menjadi miskin akibat kenaikan harga BBM ini karena rumah tangga ini tidak *eligible*, atau bisa dipilih untuk mendapatkan kompensasi. Hasil simulasi menunjukkan indeks kemiskinan meningkat hampir 0,5 persen atau 1 juta rumah tangga yang berubah menjadi miskin (Ikhsan 2005). Namun, secara *netto* jumlah yang terangkat lebih besar dibandingkan dengan yang mengalami penurunan statusnya. Mengingat jarak rata-rata pendapatan penduduk miskin dengan garis kemiskinan di Indonesia tidak terlalu besar karena mayoritas pendapatan mereka berada di sekitar garis kemiskinan maka akan lebih banyak keluarga miskin yang bisa terangkat.

Hasil kajian tersebut mendapat tanggapan dari sejumlah ekonom lain. Mereka mengajukan kajian sejenis yang memunculkan hasil perhitungan berbeda bahwa dampak kenaikan harga BBM, meskipun sudah digulirkan dana kompensasi, malah akan menaikkan jumlah penduduk miskin. Kritik utama datang dari Tim Ekonomi

---

<sup>4</sup> Berdasarkan simulasi yang dilakukan oleh LPEM FEUI dengan menggunakan INDOCEEM menunjukkan bahwa: (1) dampak kenaikan Harga BBM 2005 terhadap inflasi tidak begitu besar yaitu sekitar 0.9782 persen. Kenaikan harga terbesar terjadi pada sektor transportasi yaitu transportasi darat dan laut. Kenaikan untuk sektor transportasi ini berkisar antara 2,8 sampai dengan 4,2 persen. Sektor kedua yang mengalami kenaikan harga terbesar adalah sektor konstruksi yaitu naik 2.04 persen; (2) Dampak kenaikan harga BBM 2005 terhadap komoditas kebutuhan hidup sehari-hari relatif kecil kurang dari 1 persen. Beras yang merupakan komoditas yang paling banyak dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia mengalami kenaikan sekitar 0.56 persen. Sedangkan gula mengalami kenaikan harga sebesar 0.65 persen; (3) Dilihat dari dampak distribusinya dan mengingat pola konsumsi BBM, membiarkan subsidi BBM akan cenderung memperburuk distribusi pendapatan (kemiskinan relatif). Pengurangan subsidi – tanpa kompensasi - akan mengurangi kemiskinan relatif tetapi akan memperbesar kemiskinan absolut yang terlihat dari kenaikan indeks kemiskinan saat harga BBM dinaikkan dari 16,3% menjadi 16,7%; (4) Dengan adanya kompensasi beras murah dan beasiswa pendidikan maka kemiskinan akan turun drastis hingga menjadi 13.65 persen atau turun sebesar 2.84 persen.



*Institute for Development of Economics and Finance (Indef)* yang menyebutkan bahwa dampak kenaikan harga BBM akan mendorong terjadinya kenaikan inflasi 2,8-3,02 persen, dan setelah memperhitungkan program dana kompensasi BBM diperoleh hasil bahwa persentase penduduk miskin pada 2005 malah akan bertambah menjadi 18,61 persen atau 40,4 juta orang, meningkat 1,95 persen dibanding tahun 2004 (Ritonga dan Hasan 2005)<sup>5</sup>

Terlepas dari perdebatan ilmiah dan metodologis yang mewarnai kedua hasil kajian tersebut, muncul persoalan serius bahwa selama ini tidak terjadi proses konsultasi publik dalam perumusan kebijakan PKPS BBM 2005. Idealnya, kebijakan publik yang akan diproduksi pemerintah terutama yang menyangkut harkat hidup rakyat banyak harus melalui proses perdebatan publik yang mendalam. Tujuannya agar produk yang dihasilkan berkualitas dan memiliki argumen empiris dan ilmiah yang kuat karena sudah mempertimbangkan sejumlah masukan dari berbagai nara sumber.

Keharusan adanya proses konsultasi publik yang memadai dengan melibatkan berbagai kelompok kepentingan selaras dengan terjadinya pergeseran paradigma dalam kebijakan publik, seperti digambarkan dalam Tabel berikut:

**Tabel 6: Pergeseran Paradigma dalam Kebijakan Publik**

ASPEK	GOVERNMENT	GOVERNANCE
Proses Perumusan Kebijakan	Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah</li> <li>• <i>Stakeholder</i></li> <li>• Analisis Kebijakan</li> <li>• <i>Independent Think Thank</i></li> </ul>
Penetapan Kebijakan	Pemerintah	Pemerintah
Analisis Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah</li> <li>• <i>Public Contractor</i></li> <li>• <i>Government Thing Thank</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Stakeholder</i></li> <li>• Analisis kebijakan</li> <li>• <i>Independent Think Thank</i></li> </ul>

Sumber : (Suharto, 2005: 13)

<sup>5</sup> Penghitungan *Indef* mengenai dampak kenaikan harga BBM terhadap kemiskinan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: (1) berdasar asumsi inflasi 12, 5 persen dan penghitungan elastisitas harga terhadap garis kemiskinan sebesar 1,3 persen, diperkirakan bahwa garis kemiskinan tahun 2005 akan menjadi rata-rata Rp 143 ribu; (2) menggunakan beberapa asumsi dalam menghitung dampak kenaikan harga BBM: (i) distribusi persentase rumah tangga penerima bantuan dari 10 persen penduduk termiskin sampai 10 persen terkaya mengikuti pola Susenas 2004, (ii) rumah tangga penerima bantuan hanya menerima 5,80 kilogram beras per bulan, (iii) penduduk menerima Rp 5.000 untuk bantuan kesehatan per bulan, (iv) penduduk hanya menerima 75 persen bantuan pendidikan, dan (5) penduduk mengalami kenaikan pendapatan 10 persen. Perkiraan garis kemiskinan 2005 dan asumsi-asumsi tersebut di atas dimasukkan kembali ke data rumah tangga Susenas 2004 dan diperoleh hasil bahwa persentase penduduk miskin pada 2005 akan menjadi 18,61 persen atau 40,4 juta orang, meningkat 1,95 persen dari 2004, sebagai dampak kenaikan harga BBM dan setelah memperhitungkan program kompensasi BBM.

Seperti ditunjukkan oleh Tabel 6, terjadi pergeseran paradigma dalam ketatanegaraan dan kebijakan publik dari *government* (pemerintah) ke *governance* (tatakelola), kebijakan sosial dipandang bukan lagi sebagai dominasi pemerintah. Makna publik juga bergeser dari penguasa orang banyak yang diidentikan dengan pemerintah, ke bagi kepentingan orang banyak yang identik dengan *stakeholder* atau pemangku kepentingan. Para analis kebijakan dan kelompok pemikir yang *independent* kemudian muncul sebagai profesi baru yang banyak berperan mengkritisi beroperasinya kebijakan sosial dan kemudian mengajukan saran-saran perbaikan demi terwujudnya *good governance* sejalan dengan menguatnya semangat demokratisasi, *civil society* dan transparansi.

Terkait dengan proses perumusan kebijakan PKPS BBM, ternyata tidak melalui tahapan seperti tergambar dalam tabel tersebut, sehingga ketika argumen ilmiahnya dimasalahkan maka begitu banyak komponen publik yang mengkritisinya. Ke depan, harus selalu dibudayakan tradisi diskusi dan proses konsultasi publik yang mendalam dalam setiap perumusan kebijakan yang menyangkut nasib rakyat kebanyakan. Hal ini penting untuk memperkuat substansi kebijakan, dan penciptaan transparansi dan akuntabilitas publik.

## **2. Problem pendataan dan tidak tepat sasaran.**

Menurut pendekatan pemenuhan kebutuhan, hal pokok yang perlu diperhatikan dalam perencanaan program sosial untuk rakyat miskin bahwa perencanaan program harus mampu mengidentifikasi siapa dan kebutuhan kelompok sasaran program. (Kettner and Moroney 1991: 57). Modal utamanya adalah tersedianya data yang akurat mengenai kelompok sasaran program.

Pengalaman menunjukkan bahwa kegagalan dalam menentukan sasaran program di tingkat lokal pada akhirnya akan berimplikasi pada terciptanya kondisi tidak tepat sasaran program. Hal ini tercermin dalam hasil Susenas 2004 yang menunjukkan bahwa masyarakat miskin menikmati hanya sebagian dari program penyaluran bantuan untuk penduduk miskin, tapi sebagian besar manfaat program justru dinikmati penduduk tidak miskin (Ritonga dan Hasan 2005).

**Tabel 9: Persentase Rumah Tangga Penerima Bantuan Penduduk Miskin Menurut Jenis Bantuan Tahun 2004**

Desil	Kartu Sehat	Bea Siswa	Raskin/OPK/ Beras Murah	Kredit Usaha (≤Rp 10 juta)
D1	17.56	22.02	16.36	5.64
D2	13.93	16.92	14.89	7.00
D3	12.79	13.68	13.63	8.20
D4	11.20	11.24	12.68	10.55
D5	10.33	9.55	11.38	10.07
D6	9.26	7.08	9.86	10.16
D7	8.33	6.12	8.59	12.05
D8	7.11	5.37	6.56	12.50
D9	5.78	4.36	4.15	12.65
D10	3.71	3.66	1.89	11.19
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Sumber : Ritonga dan Hasan dalam *Koran Tempo* 21 Maret 2005

Data persentase rumah tangga penerima bantuan menurut jenis bantuan tahun 2004 menunjukkan rumah tangga miskin yang menerima kartu sehat hanya 26,53 persen. Untuk bantuan beasiswa, persentase penduduk miskin yang menerima juga cukup kecil hanya 33,34 persen. Demikian juga bantuan beras untuk rakyat miskin (raskin) hanya diterima 25,93 persen rakyat miskin. Khusus untuk program raskin, rata-rata beras yang diterima rumah tangga per bulan hanya sekitar 5,8 kg (di bawah 20 kg yang ditentukan pemerintah), dengan harga rata-rata Rp 1.157 per kg (di atas Rp 1.000 berdasar harga pemerintah). Paling mencolok adalah bantuan kredit usaha (di bawah Rp 10 juta) dan pengusaha miskin hanya menerima 9,89 persen.

Kebutuhan identifikasi rakyat miskin yang akan menjadi sasaran program kembali menjadi persoalan pelik di awal persiapan PKPS BBM ini (*Kompas* 2 Maret 2005; *Kompas* 4 Maret 2005)<sup>6</sup>. Dengan begitu luasnya target jangkauan program dan dikhususkan untuk mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan, dapat dipastikan bahwa potensi penyimpangan dalam menentukan sasaran program akan begitu besar.

---

<sup>6</sup> Diakui oleh pemerintah bahwa citra buruk birokrasi dan mekanisme penentuan sasaran masyarakat penerima bantuan akan menjadi masalah penting dan sorotan publik. Pasalnya, pada pendataan masyarakat miskin versi BPS tidak mengidentifikasi di mana dan siapa yang termasuk 36.146.700 penduduk miskin. Dalam menentukan orang miskin yang akan menjadi sasaran program digunakan data statistik terbaru hasil Susenas BPS 2004. Data ini berdasarkan data sampel, dimodelkan dan dibuat estimasinya. Dengan pemodelan itu, mereka bisa memperkirakan jumlah orang miskin di provinsi dan kabupaten secara akurat, tetapi tidak bisa menentukan siapa orang itu, dan tinggal di mana. Untuk mengetahui siapa orangnya, pemerintah menggabungkan dengan data Badan Koordinasi Keluarga Berencana (BKKBN). Data BKKBN dibuat bidang desa dan petugas KB. Mereka adalah orang yang langsung berhubungan dengan penduduk desa, sehingga punya daftar orang miskin dan tahun kondisi kesejahteraan.

Apalagi selama ini kriteria rakyat miskin yang digunakan pemerintah tidak menggunakan satu sumber rujukan (*Sinar Harapan* 10 Maret 2005)<sup>7</sup>.

Kondisi ini menunjukkan bahwa data rakyat miskin yang akan menjadi sasaran program baru sebatas data makro dan belum dapat diketahui secara pasti masing-masing individu rakyat miskin tersebut. Hal ini tentu akan menimbulkan kesulitan tersendiri bagi pelaksana program di daerah karena mereka yang pada akhirnya akan menjalankan proses seleksi akhir.

Dalam skenario pemerintah pusat dan berbekal semangat otonomi daerah, proses pelaksanaan PKPS BBM berdasarkan struktur pemerintah daerah mulai dari tingkat terendah rukun tetangga hingga pemerintah propinsi. Tapi, rupanya di tingkat lokal proses itu, terutama tahap seleksi dan pendataan tidak berjalan mulus apalagi jumlah bantuan yang akan dialokasikan umumnya lebih sedikit dibandingkan jumlah rakyat miskin yang membutuhkan, serta berbenturan dengan masa persiapan yang terbatas dan hambatan teknis lainnya<sup>8</sup>.

Berdasarkan temuan tersebut, maka menjadi tugas pemerintah untuk melakukan upaya seleksi dan penjangkauan sasaran program dengan lebih maksimal dan efektif untuk meminimalisir berulangnya kasus ketidaktepatan sasaran program. Upaya penjangkauan ini tentu juga sangat bergantung pada keberhasilan dalam melakukan sosialisasi dan memberdayakan potensi-potensi masyarakat lokal.

---

<sup>7</sup> Direktur PT Askes Orie Andari Sutadji mengharapkan bahwa harus tercipta rumusan kriteria tunggal yang mendefinisikan orang miskin untuk dipakai mendapatkan data yang lebih akurat (*Sinar Harapan* 10 Maret 2005). Diakui oleh beliau ada perbedaan-perbedaan dasar data orang miskin antara BPS dan BKKBN setempat. Padahal PT Askes membutuhkan data yang disepakati semua pihak untuk dipakai dalam penyaluran dana PKPS BBM

<sup>8</sup> Bupati Karawang, Achmad Dadang mengakui meskipun sudah memiliki tujuh kriteria warga yang bisa digolongkan miskin, pihaknya belum melakukan pendataan terkini. Kondisi kebingungan juga dihadapi oleh Kepala Desa Kronjo Tangerang, meski dipastikan mendapat jatah seratus kartu JPKMM, jumlah ini tetap tidak mencukupi. Penyebabnya, dari sekitar 9.000 warga desa ini, lebih dari seribunya tergolong miskin. Semua warga miskin minta kartu itu dan aparat desa kebingungan membaginya secara adil (*Majalah Tempo*, 20 Maret 2005). Ketidacukupan jumlah bantuan dalam memenuhi kebutuhan di lapangan juga terjadi di Kabupaten Lebak. Pemerintah pusat hanya memberikan kuota kepada 138 ribu keluarga miskin, pada hal di Lebak ada 400 ribu keluarga miskin yang masuk kriteria warga yang berhak memperoleh jatah dana kompensasi yang ditetapkan pemerintah (*Koran tempo*, 11 Mei 2005).

### 3. Problem sosialisasi dan diseminasi.

Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa format sosialisasi dan diseminasi materi program penanggulangan kemiskinan cenderung bersifat formal dan mengikuti jalur struktural birokrasi semata. Dikhawatirkan praktek serupa akan terulang dalam PKPS BBM 2005. Kekhawatiran ini sangat mungkin terjadi karena berdasarkan sejumlah laporan kajian ditemukan fakta bahwa masalah sosialisasi cenderung berulang dan menjadi hambatan serius dalam setiap pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan (Laboratorium Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI 2000; Kusuma 2002; Hastuti dan John Maxwell 2003)<sup>9</sup>.

Mengantisipasi berulangnya persoalan sosialisasi, maka harus diantisipasi sejumlah aspek yang patut dikedepankan dalam mekanisme sosialisasi PKPS BBM tahun 2005:

1. Informasi publik yang efektif dan akurat tentang tujuan sebenarnya dari PKPS BBM 2005 yang bisa menjangkau di luar kalangan pejabat dan aparat pemerintah hingga mencapai tingkat lokal, harus menjadi tujuan utama dalam proses sosialisasi. Kegiatan semacam ini penting jika ingin menyiapkan masyarakat lokal secara memadai sehingga dapat memperoleh pemahaman yang tinggi dan konsensus setempat tentang sebenarnya apa yang ingin dicapai melalui program ini. Di tingkat lokal (desa), proses sosialisasi juga harus menyentuh lapisan rakyat termiskin yang akan menjadi sasaran program.
2. Mengemukakan persoalan dan hambatan dalam mekanisme pendataan dan penentuan sasaran program, mengharuskan dilakukan upaya sosialisasi maksimal untuk mengatasi persoalan tersebut. Dalam upaya sosialisasi ini juga harus tercipta kesepakatan (baca: solusi alternatif) antara pusat dan daerah untuk menyelesaikan persoalan ketidakcukupan bantuan dengan kebutuhan di tingkat lokal.
3. Proses sosialisasi PKPS BBM 2005 juga harus mampu membangun kesepakatan antara pemerintah pusat dan daerah terhadap persoalan mekanisme dan pola

---

<sup>9</sup> Masalah-masalah umum yang dijumpai: (i) diselenggarakan dalam waktu relatif singkat dan terhambat pada tingkat pendidikan masyarakat yang rata-rata masih rendah; (ii) Proses sosialisasi lebih banyak dipahami hanya sebatas penyebaran informasi proyek saja oleh para penyelenggaranya, bukan sebagai suatu proses meningkatkan kapasitas keswadayaan masyarakat dalam mengelola potensi yang ada untuk menanggulangi masalah yang dihadapinya secara mandiri dan berkelanjutan; (iii) Umumnya aparat (kepala desa/lurah) tidak memberikan informasi secara langsung kepada masyarakat, melainkan melalui kepala dusun, ketua RT atau tokoh masyarakat; (iv) Tujuan program dan target keluarga miskin kurang ditekankan di hampir semua sosialisasi di berbagai tingkatan pemerintahan

pengaturan penyelenggaraan sekolah gratis dan pelayanan kesehatan antara pusat dan daerah. Hal ini penting untuk menghindari jangan sampai pemberian biaya operasional pendidikan (BOP) dari pemerintah pusat dan dana jaminan pemeliharaan kesehatan rakyat miskin akan menyebabkan terjadinya "subsidi ganda dan tumpang tindih program" di masyarakat.

4. Pemerintah juga harus menjelaskan secara detail materi-materi program yang akan digulirkan, terutama batasan/pedoman penyelenggaraan sekolah gratis yang cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan faktual di tingkat orang tua siswa (lihat materi sub bab pemenuhan hak dan tuntutan moral). Hal ini penting untuk menghindari kesimpangsiuran informasi dan kesalahpahaman antara sekolah dengan orang tua siswa karena harapan berlebihan di tingkat publik terhadap program ini.
5. Proses sosialisasi sudah sepantasnya diutamakan untuk menyentuh materi hak-hak rakyat miskin yang harus mereka peroleh dari pelaksanaan program. Dalam kerangka ini, rakyat miskin harus mengetahui bahwa mereka dijamin haknya untuk memperoleh pelayanan pendidikan dasar dan kesehatan gratis. Sosialisasi sampai ke tingkat rakyat termiskin berarti juga diarahkan dalam upaya pemenuhan hak dan tuntutan moral mereka untuk memperoleh akses informasi program secara detail dan maksimal.

#### **4. Problem partisipasi dan pelibatan pemerintah daerah.**

Sejumlah kajian yang mengamati penggunaan metode partisipasi telah memperoleh temuan yang menarik. Praktik-praktik partisipasi dalam program penanggulangan kemiskinan harus berfungsi sebagai alat pemberdayaan rakyat miskin – termasuk di dalamnya proses penguatan organisasi kelompok miskin agar mampu berfungsi sebagai wadah untuk menyalurkan serta membela hak dan kepentingannya yang akhirnya bertujuan pada pengelolaan dan penciptaan program yang efektif dan efisien (Arifin, 2002). Pengutamaan fungsi partisipasi sebagai alat pemberdayaan rakyat miskin tidak sebatas dilihat pada tahap distribusi materi program, tetapi yang terpenting dalam perumusan program di tingkat lokal.

Kajian SMERU mengenai pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan prasarana umum pedesaan dan perkotaan (PPM Prasarana) juga mendukung pernyataan di atas. Ditemukan kondisi bahwa PPM Prasarana dengan dukungan fasilitasi Program Pengembangan Kecamatan (PPK) ternyata telah

menghasilkan kinerja yang baik dalam hal pelibatan masyarakat maupun kualitas bangunan fisik yang diproduksi (Rahayu, et.al. 2001).

Ketika kebijakan PKPS BBM 2005 juga memasukan program pengembangan infrastuktur pedesaan, maka terdapat sejumlah hal yang harus diperhatikan agar tercipta program yang efektif dan efisien: (1) tujuan utama sosialisasi program mengedepankan upaya pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program; (2) sosialisasi program perlu dilakukan dalam waktu cukup dan melibatkan sebagian besar anggota masyarakat (tidak hanya elit desa) sehingga menjamin transparansi program dan ketepatan pemilihan prasarana sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat lokal; (3) keberadaan fasilitator (pendamping) merupakan kebutuhan mendasar dalam program infrastruktur ini, baik fasilitator kecamatan maupun fasilitator desa; (4) diupayakan untuk bersinergi dengan program-program pemberdayaan masyarakat yang sudah ada; (5) masyarakat harus dimotivasi bahwa prasarana fisik yang akan dibangun adalah untuk mereka sehingga menjamin kualitas dan efisiensi hasil program.

Unsur penting lain untuk menjamin efektifitas dan efisiensi program adalah pelibatan pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijakan PKPS BBM 2005. Keterlibatan ini, baik dalam bentuk pengalokasian sebagian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun sinergi dengan program-program sejenis di daerah. Kebutuhan pelibatan pemerintah daerah terutama dalam pengembangan program sekolah gratis dan pelayanan kesehatan gratis untuk keluarga miskin. Sinergisasi dengan kebijakan Pemerintah daerah dihadirkan juga dalam rangka menjamin keberlangsungan program di kemudian hari sehingga manfaat program akan terus dirasakan oleh rakyat miskin di tingkat lokal.

Dalam skema program sekolah gratis, dana program akan didistribusikan melalui dana alokasi umum (DAU) bidang pendidikan. Penggunaan dan pendistribusiannya akan ditangani oleh tiap-tiap pemerintah daerah. Dana program itu juga didampingi (ditambahkan) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) wilayah bersangkutan, sehingga dana yang dilibatkan sebetulnya lebih besar (*Media Indonesia* 8 Juni 2005). Masalahnya sampai sekarang belum ada pola pembagian kerja yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mekanisme kebijakan sekolah gratis. Jangan sampai pemberian biaya operasional pendidikan (BOP) dari pemerintah pusat akan menyebabkan terjadinya "subsidi ganda dan tumpang tindih program" di sekolah.

Kebutuhan adanya pola subsidi yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah dilandasi kenyataan bahwa sejumlah pemerintah daerah telah berinisiatif untuk melaksanakan kebijakan sekolah gratis dengan mengandalkan kemampuan APBD. Kerja bagus telah dicontohkan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana yang selama empat tahun terakhir telah menyubsidi Rp 14,7 miliar atau hampir Rp 3,7 miliar per tahun untuk menggratiskan biaya pendidikan di semua sekolah negeri dan memberikan beasiswa untuk anak didik di sekolah swasta (Putra dan Kansas 2004).

Upaya serupa coba dijalani oleh Pemerintah Kabupaten Sinjai yang sejak awal tahun 2005 sudah memberikan pendidikan gratis bagi sekolah-sekolah di tingkat SD/MI dan SMP/MTs (*Suara Pembaruan* 8 Juni 2005). Untuk memberikan pendidikan gratis di Sinjai, pemerintah daerah telah mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar Rp 3,2 miliar. Dana itu dapat menutupi biaya 10.000 siswa. Dengan begitu dana BOP yang ditangani Pemda Sinjai mencapai Rp 320.000 per tahun per siswa.

Menyikapi upaya positif yang sudah dijalankan di sejumlah daerah, maka pemerintah pusat harus segera mengeluarkan aturan pola subsidi yang jelas antara pusat dan daerah sehingga kebijakan PKPS BBM mampu memberikan penguatan terhadap program lokal yang sudah berjalan. Aturan sejenis juga diperlukan dalam program pelayanan kesehatan gratis karena dalam Bab III Lampiran SK Menkes No. 1241/XI/2004 dijelaskan bahwa iuran bagi kelebihan jumlah masyarakat miskin ditanggulangi oleh pemerintah provinsi dan kabupaten (Rusdianawati 2005).

Bagi sejumlah daerah, kehadiran dana PKPS BBM sangat memungkinkan untuk memperluas cakupan program pelayanan kesehatan gratis yang sudah mereka rintis sebelumnya. Contohnya, kembali ditunjukkan oleh Jembrana yang sudah terlebih dahulu membuat Program Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) yang juga menggunakan model asuransi kesehatan (Prasodjo, Kurniawan dan Hasan 2004).

## **5. Problem indikator keberhasilan program.**

Mengukur dampak atau keberhasilan suatu program penanggulangan kemiskinan tidak pernah menjadi pekerjaan mudah. Rasionalitas berpikir yang selama ini dipahami bahwa upaya penanggulangan kemiskinan secara normatif tidak bisa diukur dampaknya bagi rakyat miskin dalam jangka pendek. Poin inilah yang menjadi polemik publik ketika PKPS BBM 2005 bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan sebesar tiga persen. Target ini diasumsikan akan tercapai bila seluruh



proses pelaksanaan program berjalan lancar, materi program terdistribusikan dengan merata dan tepat sasaran serta tidak terjadi penyimpangan/praktek korupsi di dalamnya.

Dalam pandangan berbeda, lebih elegan bila perencana program juga mengutamakan pengukuran dampak/keberhasilan program dalam tataran mikro. Model pengukuran yang harus dimajukan adalah melihat efektifitas bantuan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat miskin dalam kacamata rakyat miskin itu sendiri. Argumen yang dibangun di sini bahwa pendekatan yang digunakan dalam mengkaji dampak sebuah program kemiskinan harus menekankan pentingnya melihat kemiskinan sebagai sesuatu yang sifatnya relatif dan lokal (Arifin, 2002). Pengukuran pada level lokal ini diperlukan untuk beberapa hal: (1) menghindari bias-bias yang terkandung pada konsep dan indikator “keberhasilan normatif” yang dirumuskan oleh *policy maker*, dan (2) untuk melihat perubahan-perubahan konkret yang terjadi dan dirasakan oleh mereka yang tergolong miskin.

Keharusan untuk melihat perubahan konkret dalam perspektif rakyat miskin sesungguhnya telah dijumpai dalam sejumlah program sejenis yang ditujukan bagi peningkatan kesejahteraan anak-anak miskin, khususnya yang berbentuk bantuan dana pendidikan (Adi, 2004). Program bantuan seperti ini memang berhasil membantu sejumlah anak untuk tetap bertahan di sekolah dalam jangka waktu tertentu. Tetapi, setelah mereka berhasil menyelesaikan sekolahnya, ternyata anak-anak itu kembali menghadapi kenyataan bahwa keluarga mereka tetap hidup di bawah garis kemiskinan karena program bantuan ini tidak diarahkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup secara keseluruhan (Adi, 2004).

Kebutuhan untuk melihat perubahan konkret yang dirasakan oleh rakyat miskin akan menjadi modal dalam menjelaskan apakah PKPS BBM telah mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat miskin dan menyelesaikan persoalan kemiskinan yang mereka hadapi. Merujuk pada target pengurangan angka kemiskinan sebesar tiga persen, maka jika penerima manfaat merasakan tidak beranjak derajat kesejahteraannya maka rasionalitasnya angka tersebut tidak tercapai. Contohnya, dalam program penyaluran biaya operasional sekolah (baca: sekolah gratis). Meskipun sudah terdistribusikan dengan baik dan tepat sasaran, tidak serta merta menyebabkan anak dari keluarga miskin keluar dari masalah kemiskinannya, walaupun mereka akan tetap bertahan di sekolah. Logikanya bahwa masalah

kemiskinan memiliki banyak sisi dan menyangkut berbagai aspek kehidupan rakyat miskin.

Berkaca pada kenyataan tersebut, selayaknya PKPS BBM harus mampu membangun indikator-indikator keberhasilan dalam perspektif lokal dan tidak hanya menggantungkan pada hitungan-hitungan pencapaian angka statistik makro belaka. Tentu saja kebutuhan ini akan relatif mudah tercapai bila mekanisme partisipatif dan pemberdayaan masyarakat telah terbangun di awal program. Sehingga ketika rakyat miskin merasakan tidak adanya perubahan signifikan setelah program berjalan maka patut dipertanyakan efektifitas bantuan yang telah diberikan. Karena itu, pendekatan pengukuran keberhasilan berdasarkan standar-standar lokal juga berfungsi untuk memetakan kemungkinan penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan program.

## **6. Problem pemenuhan hak dan tuntutan moral**

Dalam perspektif keadilan sosial, pelaksanaan PKPS BBM terkait dengan ketentuan normatif tentang keharusan meningkatkan taraf hidup masyarakat, terutama untuk rakyat miskin, sebagai syarat utama untuk mengurangi angka kemiskinan. Di sini ada *moral rights* (hak-hak moral) yang harus diberikan dan birokrasi harus melayani semua *moral claims* (tuntutan moral) yang datang kepadanya. Karena itu, materi-materi program yang harus diberikan kepada sasaran program (rakyat miskin) adalah yang berkualitas dan sesuai rencana (janji) dalam skema program. Selain itu, harus dihindari terjadinya manipulasi kuantitas atau kualitas materi program yang utamanya disebabkan oleh praktek korupsi para pelaksana program.

Pemenuhan *moral rights* dan *moral claims* dalam praktek penyaluran dana kompensasi di tahun-tahun sebelumnya memang menjadi polemik yang cukup hangat karena ditemukannya sejumlah praktek penyimpangan dan terkait dengan kebutuhan hak-hak mendasar rakyat miskin. Praktek penyimpangan ini terutama muncul dalam pelaksanaan program Raskin (Hastuti dan John Maxwell, 2003). Laporan ini menunjukkan bahwa pada awal pelaksanaan program, beras yang didistribusikan ditetapkan sebagai beras kualitas medium. Tetapi dalam prakteknya penerima manfaat sering menerima beras dengan kualitas lebih rendah, sehingga memunculkan protes dan pengaduan dari public.

Meskipun program raskin tidak lagi tercakup dalam materi PKPS BBM 2005, bukan berarti persoalan pemenuhan hak dan tuntutan moral rakyat miskin tidak akan

terulang. Persoalan terbesar akan muncul dalam upaya merealisasikan janji pemerintah untuk memberikan pelayanan sekolah gratis bagi seluruh siswa SD dan SMP negeri dan swasta. Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa anggaran yang dialokasikan pemerintah dalam PKPS BBM masih sangat jauh mencukupi untuk menutupi kebutuhan faktual di masyarakat.

**Tabel 7**  
**Rata-rata biaya satuan pendidikan faktual di tingkat orang tua siswa**  
**(termasuk *foregone earning*) di masing-masing jenjang pendidikan**  
**dan status sekolah menurut komponen biaya per tahun (dalam rupiah)**

Komponen Biaya	Jenjang dan Jenis Pendidikan							
	SD		MI		SMP		MTS	
	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
Buku dan ATS	226.000	265.000	200.000	201.000	263.000	265.000	201.000	165.000
Pakaian dan Perlengkapan Sekolah	321.000	375.000	338.000	259.000	361.000	332.000	319.000	318.000
Akomodasi	716.000	815.000	591.000	484.000	725.000	829.000	562.000	580.000
Transportasi	257.000	406.000	232.000	198.000	376.000	372.000	280.000	205.000
Konsumsi	2.280.000	2.645.000	2.119.000	2.125.000	2.361.000	2.262.000	2.175.000	1.930.000
Kesehatan	290.000	412.000	236.000	244.000	248.000	291.000	215.000	191.000
Karyawisata	44.000	66.000	45.000	40.000	74.000	55.000	63.000	87.000
Uang Saku	460.000	525.000	362.000	386.000	663.000	629.000	548.000	442.000
Kursus	118.000	188.000	62.000	53.000	204.000	85.000	93.000	87.000
Iuran Sekolah	156.000	479.000	160.000	140.000	348.000	655.000	293.000	299.000
Foregone earning	1.100.000	1.328.000	1.136.000	1.237.000	1.904.000	2.088.000	1.736.000	1.634.000
<b>Total</b>	<b>5.967.000</b>	<b>7.506.000</b>	<b>5.581.000</b>	<b>5.367.000</b>	<b>7.528.000</b>	<b>7.862.000</b>	<b>6.485.000</b>	<b>5.903.000</b>

Sumber: *Suara Pembaruan* 8 Juni 2005 berdasar Data Balitbang Depdiknas

Berdasarkan data tersebut, biaya satuan pendidikan faktual yang harus dikeluarkan orang tua siswa yang anaknya bersekolah di SD negeri mencapai angka Rp 5.967.000, di SD swasta Rp 7.506.000. Sementara yang anaknya bersekolah di SMP negeri mencapai angka Rp 7.528.000 dan di SMP swasta mencapai angka Rp 7.862.000. Data itu juga menunjukkan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk memberikan pendidikan dari SD hingga SMA, termasuk biaya langsung dan tidak langsung, mencapai Rp 426,326 triliun per tahun. Dari jumlah itu, tiga per empat ditanggung masyarakat.

Bandingkan dengan alokasi anggaran yang akan diberikan dalam skema sekolah gratis PKPS BBM 2205, yaitu: untuk tingkat SD, pemerintah akan memberikan dana sebesar Rp 248.000/ siswa/ tahun. Sedangkan di tingkat SMP, besarnya dana yang diberikan Rp 371.000/ siswa/ tahun (*Kompas*, 7 Juni 2005).

Kesimpulannya, alokasi anggaran ini tidak mampu memenuhi kebutuhan di tingkat faktual bahkan sampai besaran sepuluh persen sekalipun.

Persoalannya, pemerintah sudah berjanji bahwa melalui skema sekolah gratis tidak boleh lagi ada pungutan apa pun dari peserta didik, dan pihak sekolah nantinya harus menggratiskan biaya-biaya pokok di sekolah: komponen uang formulir pendaftaran, buku pelajaran pokok dan buku penunjang untuk perpustakaan, biaya pemeliharaan, ujian sekolah, ulangan umum, bersama dan ulangan umum harian (*Kompas* 8 Juni 2005).

Terlihat sekali bahwa perumus kebijakan PKPS BBM tidak mengkalkulasikan secara matang kebutuhan faktual di lapangan dengan ketersediaan anggaran negara. Mereka hanya memaknai kebijakan sebatas jargon “sekolah gratis” dan kurang menghitung sejumlah resiko/persoalan yang terjadi kemudian. Karena itu, implikasi persoalan yang harus diantisipasi adalah: (1) Di tingkat orang tua siswa akan terjadi tuntutan untuk mendapatkan pelayanan sekolah gratis sesuai dengan janji pemerintah yang dimunculkan di berbagai saluran informasi terutama media cetak, (2) Di tingkat sekolah akan terjadi kesulitan untuk memenuhi tuntutan (ekspektasi) orang tua siswa karena alokasi anggaran PKPS BBM belum mencukupi kebutuhan faktual untuk melaksanakan sekolah gratis.

Menyikapi persoalan tersebut maka langkah-langkah antisipasi yang harus diambil pemerintah: (1) Pemerintah harus secara tegas menjelaskan batasan sekolah gratis bagi seluruh siswa SD dan SMP dalam materi pembiayaan apa saja. Gratis yang dimaksudkan tersebut apakah hanya biaya-biaya pokok atau keseluruhan kebutuhan biaya pendidikan siswa selama mengikuti dan menuntaskan pendidikannya. Klarifikasi tentang batasan sekolah gratis yang dimaksudkan itu mutlak dilakukan agar tidak terjadi kesalahpahaman di tingkat sekolah dan orang tua siswa; (2) Pemerintah harus segera mengeluarkan produk hukum, seperti peraturan presiden yang akan landasan bagi penyelenggaraan kebijakan sekolah gratis. Adanya produk hokum ini juga bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak rakyat miskin untuk memperoleh akses pendidikan dasar memadai.

Problem pemenuhan hak rakyat miskin juga harus diantisipasi dalam perguliran pelayanan kesehatan gratis bagi keluarga miskin (*gakin*). Pada dasarnya, untuk pelayanan di strata I (*puskesmas*) tidak terlalu bermasalah. Selain karena biaya pengobatan di *puskesmas* relatif terjangkau, dengan meningkatnya jumlah dana yang disalurkan maka pelayanan kesehatan kepada *gakin* akan tercukupi. Selain itu, di

tingkat puskesmas kegiatan yang dibiayai lebih banyak untuk kegiatan preventif (pencegahan) dan promotif (penyuluhan) kesehatan, ketimbang kuratif (pengobatan).

Namun, yang penting diperhatikan adalah biaya pengobatan gakin di rumah sakit. Hal ini tidak terlepas dari *track record* PT Askes dalam melayani peserta PNS selama ini memang sering mendapat keluhan. Banyak peserta (khususnya pasien Askes PNS) yang merasa kalau biaya kesehatan yang diberikan Askes, terutama ketika harus dirawat di rumah sakit, jauh dari mencukupi. Mereka sering diminta tambahan biaya (*cost sharing*) oleh pihak rumah sakit untuk setiap tindakan medis (Rusdianawati 2005).

Mengantisipasi persoalan tersebut, maka pemerintah harus menjamin agar kebiasaan *cost sharing* yang diberlakukan rumah sakit terhadap pasien Askes PNS tidak diberlakukan pada pasien Askes gakin. Diharapkan, rumah sakit bisa sepenuhnya menerima tarif yang ditetapkan sehingga tidak perlu lagi *cost sharing* dengan pasien. Apalagi yang mau diajak *cost sharing* adalah masyarakat miskin yang memang tidak punya duit. Pada titik inilah (pengobatan di rumah sakit), materi PKPS BBM bisa dilihat manfaat utamanya bagi keluarga miskin.

## **7. Problem birokrasi dan pelaksana program.**

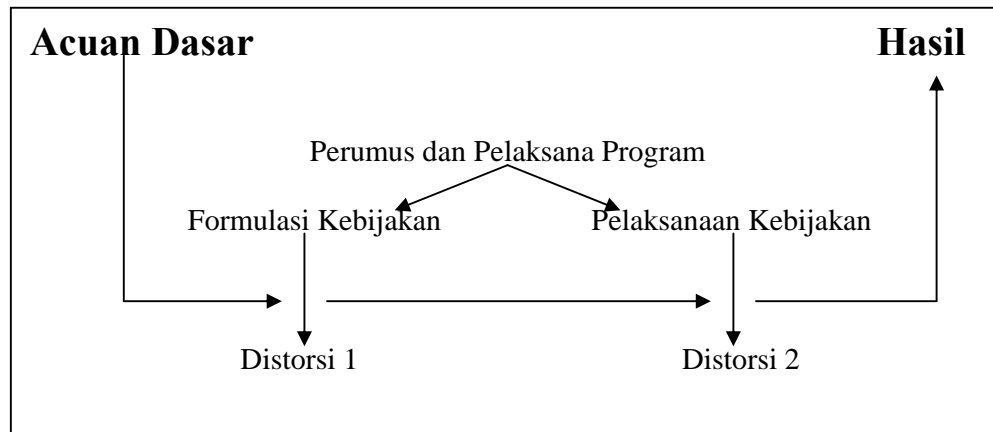
Keraguan publik terhadap efektifitas program dana kompensasi banyak disebabkan oleh dimensi hambatan birokrasi serta kemungkinan bias dan penyimpangan yang dilakukan pelaksana program (*Kompas* 4 Maret 2005). Problem yang sudah dijelaskan dimuka, akhirnya juga bermuara pada distorsi yang kemungkinan dilakukan oleh perumus dan pelaksana program (lihat Diagram 1). Dalam hal ini pelaksana program, selain tentu didominasi oleh peran birokrat dari pusat hingga ke level desa, juga diwarnai oleh kehadiran unsur-unsur lain seperti penyelenggara pendidikan (komite sekolah, kepala sekolah dan guru), pengelola program asuransi kesehatan (PT Askes dan rumah sakit) dan komponen masyarakat lainnya.

Di antara kedua titik proses kebijakan tersebut terdapat kemungkinan dua distorsi tersebut (distorsi 1 dan 2), distorsi dalam pembuatan kebijakan itu sendiri dan saat implementasi kebijakan di lapangan. Dengan demikian penyimpangan dalam aspek pendataan, seleksi, sosialisasi, partisipasi, pemenuhan hak rakyat miskin, hingga tahap pengukuran keberhasilan program dapat dipahami sebagai jenis distorsi

kedua. Sedangkan ketiadaan transparansi dan proses konsultasi publik merupakan bentuk distorsi pertama yang terjadi dalam tahap perumusan kebijakan PKPS BBM

Diagram 1

Bagan Proses Pembuatan Kebijakan dan Titik Penyimpangan



Sumber : Modifikasi dari Laksmono 1999

Khusus untuk aparat pemerintah (birokrat) mengalami apa yang disebut sebagai *structural bias* dalam mekanisme pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan terutama dalam proses penjangkauan dan seleksi (Laksmono 1999). Gejala yang mengarah pada favoritisme (*favoritism*) atau memilih sesuai dengan selera pribadi, merupakan kecenderungan dari gejala bias petugas (birokrat) (Lipsky 1980). Gejala bias ini umumnya terjadi bilamana jumlah sumber daya yang tersedia untuk diberikan lebih sedikit dari jumlah permintaan yang ada.

Gejala bias ini sangat dimungkinkan terjadi dalam pelaksanaan PKPS BBM 2005 di mana alokasi bantuan demikian terbatas dan permintaan bantuan melebihi persediaan maka jelas tidak mungkin semua orang miskin dapat dipenuhi (lihat sub bab persoalan pendataan dan ketidaktepatan sasaran program). Situasi yang kemungkinan terjadi para birokrat (terutama di tingkat desa) bersikap tidak netral dan obyektif dalam melakukan seleksi. Dengan wewenangnya seorang birokrat akhirnya menentukan eligibilitas masyarakat yang menjadi sasaran program.

Kemungkinan distorsi juga terjadi di unsur penyelenggara pendidikan, terutama komite sekolah karena mereka memegang peranan utama dalam penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis di tingkat lokal. Sejatinya, komite

sekolah harus mampu mengelola penggunaan dana program kompensasi ini untuk kepentingan peningkatan kualitas pendidikan di sekolah: membebaskan SPP, pembelian buku dan menambah insentif guru. Jangan sampai penggunaan dana ditujukan kepentingan yang tidak bersentuhan langsung dengan kebutuhan siswa seperti membangun pagar sekolah. Distorsi terburuk adalah terjadinya praktek korupsi dalam penggunaan dana ini di tingkat komite sekolah.

Upaya meminimalisir terjadinya distorsi pada pelaksanaan program akhirnya berpulang pada kemampuan dan komitmen pemerintah daerah untuk mensukseskan program tersebut. Dengan dilandasi oleh semangat otonomi daerah, maka pemerintah daerah yang akan memegang peranan utama dalam pelaksanaan di lapangan. Kita dapat berkaca pada keberhasilan Kabupaten Jembrana dalam mengelola sejumlah program inovasi sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Keberhasilan mereka ternyata sangat didominasi oleh komitmen kepala daerah dan aparat birokrat dalam melaksanakan program (Prasodjo, Kurniawan dan Hasan 2004).

Pelajaran yang dapat dipetik adalah dengan membangun kesamaan visi dan tujuan bersama antara kepala daerah dengan aparatnya, maka kepercayaan dan keterlibatan birokrasi dalam pelaksanaan program sangat menentukan. Artinya kemauan dan komitmen politik dari kepala daerah saja tidak cukup tanpa dukungan dan motivasi aparat birokrasi untuk melaksanakan dan mensukseskan kebijakan PKPS BBM ini.

#### **IV. Penutup dan Rekomendasi**

Kebijakan penanggulangan kemiskinan Pemerintahan SBY-Kalla sangat diwarnai oleh pencapaian target untuk mengurangi angka kemiskinan menjadi delapan persen pada tahun 2009. Dalam kerangka untuk mencapai angka tersebut, maka terdapat sejumlah aspek yang harus menjadi perhatian: (1) Pemerintah harus mampu menjalankan kebijakan PKPS BBM 2005 secara efektif dan efisien, dan meminimalisir kemungkinan penyimpangan; (2) Pemerintah juga harus mampu mengendalikan laju pertumbuhan penduduk untuk menjamin kesinambungan perencanaan sejumlah program penanggulangan kemiskinan; (3) Harus segera diterbitkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan yang akan menjadi rujukan bagi implementasi program-program penanggulangan kemiskinan; (4) Membangun

indikator kemiskinan baku yang akan memudahkan dalam identifikasi rakyat miskin dan targeting program-program penanggulangan kemiskinan.

Berdasar pertimbangan ekonomis dan juga untuk memberikan pemihakan lebih maksimal kepada rakyat miskin, maka pemerintah akan menjalankan PKPS BBM 2005. Program ini difokuskan untuk tiga bidang: pendidikan, kesehatan dan infrastruktur pedesaan. Hal ini sesuai dengan masukan sejumlah pihak yang menyarankan agar program ini difokuskan untuk dua atau tiga bidang kegiatan saja dalam rangka menciptakan efektifitas program dan memudahkan pengawasan.

Fokus pada tiga bidang kegiatan tidak berarti program ini mudah mencapai keberhasilan. Terdapat sejumlah persoalan yang harus diantisipasi dalam rangka memperkuat pelaksanaan program di lapangan, dan menjadi masukan untuk perbaikan kebijakan penanggulangan kemiskinan berikutnya.

PKPS BBM 2005 ternyata tidak melalui proses konsultasi publik dalam perumusan kebijakan. Sejatinya, kebijakan publik yang akan diproduksi pemerintah terutama yang menyangkut harkat hidup rakyat banyak harus melalui proses perdebatan publik yang mendalam. Karena itu, kedepan harus selalu dibudayakan tradisi diskusi dan proses konsultasi publik yang mendalam dalam setiap perumusan kebijakan yang menyangkut nasib rakyat kebanyakan. Hal ini penting untuk memperkuat substansi kebijakan, dan penciptaan transparansi dan akuntabilitas public.

Kebutuhan identifikasi rakyat miskin yang akan menjadi sasaran program kembali menjadi persoalan pelik di awal persiapan PKPS BBM. Dengan begitu luasnya target jangkauan program dan dikhususkan untuk mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan, dapat dipastikan bahwa potensi penyimpangan dalam menentukan sasaran program akan begitu besar. Data rakyat miskin yang akan menjadi sasaran program ternyata baru sebatas data makro dan belum dapat diketahui secara pasti masing-masing individu rakyat miskin tersebut. Hal ini tentu akan menimbulkan kesulitan tersendiri bagi pelaksana program. Karena itu, harus dilakukan upaya seleksi dan penjangkauan sasaran program dengan lebih maksimal dan efektif untuk meminimalisir berulangnya kasus ketidaktepatan sasaran program. Upaya penjangkauan ini tentu juga sangat bergantung pada keberhasilan dalam melakukan sosialisasi dan memberdayakan potensi-potensi masyarakat lokal.

Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa upaya sosialisasi dan diseminasi materi program penanggulangan kemiskinan cenderung bermasalah formal dan



mengikuti jalur struktural birokrasi semata. Dikhawatirkan praktek serupa akan terulang dalam PKPS BBM 2005. Mengantisipasi berulangnya persoalan tersebut, maka patut dikedepankan dalam mekanisme sosialisasi PKPS BBM tahun 2005:

1. Informasi publik yang efektif dan akurat tentang tujuan sebenarnya program ini yang bisa menjangkau di luar kalangan aparat pemerintah hingga mencapai tingkat lokal (rakyat miskin), harus menjadi tujuan utama dalam proses sosialisasi.
2. Upaya sosialisasi maksimal juga harus dilakukan untuk mengatasi persoalan pendataan dan penentuan sasaran program. Dalam upaya ini juga harus tercipta kesepakatan (baca: solusi alternatif) antara pusat dan daerah untuk menyelesaikan persoalan ketidakcukupan bantuan dengan kebutuhan di tingkat lokal.
3. Proses sosialisasi juga harus mampu membangun kesepakatan antara pemerintah pusat dan daerah terhadap persoalan mekanisme dan pola pengaturan penyelenggaraan sekolah gratis dan pelayanan kesehatan gratis antara pusat dan daerah. Hal ini penting untuk menghindari jangan sampai pemberian biaya operasional pendidikan dari pemerintah pusat dan dana jaminan pemeliharaan kesehatan rakyat miskin akan menyebabkan terjadinya "subsidi ganda dan tumpang tindih program" di masyarakat.
4. Pemerintah juga harus menjelaskan secara detail materi-materi program yang akan digulirkan, terutama batasan/pedoman penyelenggaraan sekolah gratis yang cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan faktual di tingkat orang tua siswa. Hal ini penting untuk menghindari kesimpangsiuran informasi dan kesalahpahaman antara sekolah dengan orang tua siswa karena harapan berlebihan di tingkat publik terhadap program ini.
5. Sosialisasi sudah sepantasnya diutamakan untuk menyentuh materi hak-hak rakyat miskin dalam program ini. Dalam kerangka ini, rakyat miskin harus mengetahui bahwa mereka dijamin haknya untuk memperoleh pelayanan pendidikan dasar dan kesehatan gratis. Sosialisasi sampai ke tingkat rakyat termiskin berarti juga diarahkan dalam upaya pemenuhan hak dan tuntutan moral mereka untuk memperoleh akses informasi program secara detail dan maksimal.

Mengukur dampak atau keberhasilan suatu program penanggulangan kemiskinan tidak pernah menjadi pekerjaan mudah. Poin inilah yang menjadi polemik publik ketika PKPS BBM 2005 bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan sebesar tiga persen. Karena itu, Program ini harus mampu membangun indikator-indikator keberhasilan dalam perspektif lokal dan tidak hanya menggantungkan pada

hitungan-hitungaan pencapaian angka statistik makro belaka. Sehingga ketika rakyat miskin merasakan tidak adanya perubahan signifikan setelah program berjalan maka patut dipertanyakan efektifitas bantuan yang telah diberikan. Karena itu, pendekatan pengukuran keberhasilan berdasarkan standar-standar lokal juga berfungsi untuk memetakan kemungkinan penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan program.

PKPS BBM harus mampu mengarah pada penciptaan fungsi partisipasi sebagai alat pemberdayaan rakyat miskin dengan tidak dilihat sebatas pada tahap distribusi materi program, tetapi terpenting dalam perumusan program di tingkat lokal. Keterbatasan dan hambatan dalam mekanisme pendataan dan penjangkauan sasaran program sejatinya dapat diminimalisir bila menggunakan mekanisme partisipasi yang berlaku di tingkat lokal. Persoalan sosialisasi diharapkan juga bisa diantisipasi melalui pelibatan komponen masyarakat lokal sehingga diharapkan substansi program dipahami secara maksimal oleh rakyat miskin.

Pelibatan pemerintah daerah dalam pelaksanaan PKPS BBM 2005 juga harus dikedepankan untuk menjamin efektifitas dan efisiensi program. Keterlibatan ini, baik berupa pengalokasian sebagian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun sinergi dengan program-program sejenis di daerah. Pelibatan pemerintah daerah terutama dalam pengembangan program sekolah gratis dan pelayanan kesehatan gratis untuk keluarga miskin. Masalahnya sampai sekarang belum ada pola pembagian kerja yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mekanisme kebijakan sekolah gratis. Karena itu, pemerintah pusat harus segera mengeluarkan aturan pola subsidi yang jelas antara pusat dan daerah sehingga kebijakan PKPS BBM mampu bersinergi program lokal yang sudah berjalan.

Dalam perspektif keadilan sosial, pelaksanaan PKPS BBM terkait dengan ketentuan normatif tentang keharusan meningkatkan taraf hidup masyarakat, terutama untuk rakyat miskin, sebagai syarat utama untuk mengurangi angka kemiskinan. Di sini ada hak-hak dan tuntutan moral rakyat miskin yang harus diberikan. Karena itu, materi-materi program yang harus diberikan kepada sasaran program (rakyat miskin) adalah yang berkualitas dan sesuai rencana (janji) dalam skema program. Persoalan akan muncul dalam upaya merealisasikan janji pemerintah untuk memberikan pelayanan sekolah gratis dan kesehatan gratis bagi rakyat miskin. Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa anggaran yang dialokasikan pemerintah dalam PKPS BBM masih sangat jauh mencukupi untuk menutupi kebutuhan faktual di masyarakat. Belum lagi,

potensi persoalan cost sharing dalam pembiayaan di rumah sakit yang akan menyalurkan rakyat miskin.

Menyikapi persoalan tersebut maka langkah-langkah antisipasi yang harus diambil pemerintah: (1) Pemerintah harus secara tegas menjelaskan batasan sekolah gratis bagi seluruh siswa SD dan SMP dalam materi pembiayaan apa saja; (2) Pemerintah harus segera mengeluarkan produk hukum, seperti peraturan presiden atau peraturan pemerintah yang akan menjadi pedoman bagi penyelenggaraan kebijakan sekolah gratis dan kesehatan gratis untuk rakyat miskin. Adanya produk hukum ini juga bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak rakyat miskin untuk memperoleh akses pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan memadai.

Keraguan publik terhadap efektifitas program dana kompensasi banyak disebabkan oleh dimensi hambatan birokrasi serta kemungkinan bias dan penyimpangan yang dilakukan pelaksana program, terutama aparat birokrat. Upaya minimalisir terjadinya distorsi pada pelaksanaan program akhirnya berpulang pada kemampuan dan komitmen pemerintah daerah untuk mensukseskan program tersebut. Hal utama yang harus dilakukan adalah dengan membangun kesamaan visi dan tujuan bersama antara kepala daerah dengan aparatnya. Artinya kemauan dan komitmen politik dari kepala daerah saja tidak cukup tanpa dukungan dan motivasi aparat birokrasi untuk melaksanakan dan mensukseskan kebijakan PKPS BBM ini.

Kedepan, kebijakan penanggulangan kemiskinan seharusnya tidak lagi dibungkus oleh alasan-alasan ekonomi semata dan selalu mengandalkan strategi subsidi kepada rakyat miskin. Secara politis, subsidi memang lebih menguntungkan untuk diusung. Tetapi, kemiskinan harus diperangi dengan cara yang cerdas dan bijaksana. Cerdas karena pemecahan mengena langsung kepada inti permasalahan, bukan ke pinggiran masalah. Bijaksana karena pemecahan masalah tidak menciptakan masalah baru. Penanggulangan kemiskinan harus bersifat membebaskan kelompok miskin untuk dapat menolong diri sendiri, sehingga pendekatannya adalah pemberdayaan rakyat miskin dan penguatan partisipasi lokal, dan tidak lagi bergantung pada pendekatan karitatif seperti dalam model pemberian dana kompensasi BBM.

## Daftar Pustaka

- Adi, Isbandi R. 2004. Street Children and the Role of NGO`s. *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*. Volume 3 No. 1. Mei. Depok.
- Arifin, Haswinar. 2002. Analisis Efektivitas Upaya Demokrasi terhadap Penanggulangan Kemiskinan. *Jurnal Analisis Sosial* Volume 7 No. 2. Juni. Bandung. Hal. 187-201.
- Badan Pusat Statistik. 2004a. *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2004 (Buku 1: Provinsi)*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2004b. *Proyeksi Penduduk Indonesia per Propinsi Menurut kelompok Umur dan Jenis Kelamin 2000-2010*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2004c. *Statistik Kesejahteraan Rakyat 2004*. Jakarta.
- Bappenas. 2004. *Agenda 100 Hari Pertama: Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera*. Jakarta.
- Bappenas. 2005a. *Realokasi Subsidi BBM untuk Program Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2005*. Jakarta.
- Bappenas. 2005b. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009*. Jakarta.
- Bisnis Indonesia* 28 April 2005. Perpres Penanggulangan Kemiskinan segera Keluar.
- Hasan, M. Fadhil. 2005. *Alokasi Dana Kompensasi BBM untuk Kesejahteraan Rakyat*. Paper dalam diskusi terbatas: Mengawal Kebijakan Sekolah Gratis, diselenggarakan oleh Institute for Education Reform tanggal 10 Juni 2005. Jakarta.
- Hastuti dan John Maxwell. 2003. *Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN): Apakah Program Tahun 2002 Berjalan Efektif ? Bukti-bukti dari Bengkulu dan Karawang*. Laporan Lapangan. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Ikhsan, Mohammad. Kajian LPEM soal Kenaikan Harga BBM dan Kemiskinan. Dalam *Kompas* 16 Maret 2005.
- Ikhsan, Mohammad., et al. 2005. *Kajian Dampak Kenaikan Harga BBM 2005 terhadap Kemiskinan*. Working Paper. Jakarta: Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) FEUI.
- Indrawati, Sri Mulyani. 2005. *Basic Rights Approach to Poverty Reduction and Bureaucracy Reform in Indonesia*. Speech presented at Session II: Poverty Reduction and Governance Reform, the CGI Meeting held ini Jakarta on January 20<sup>th</sup>, 2005. Jakarta: Bappenas.

- Kettner, Peter M., Robert M. Moroney and Lawrence L. Martin. 1991. *Designing and Managing Program: an Effectiveness Based Approach*. London: Sage Publication.
- Komite Penanggulangan Kemiskinan. 2005. *PKPS BBM 2005: Bagian Integral dalam Penanggulangan Kemiskinan*. Paper dalam Diskusi Publik: Efektifitas Penyaluran Dana Kompensasi BBM dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan diselenggarakan oleh The Indonesian Institute tanggal 10 Maret 2005. Jakarta.
- Kompas* 2 Maret 2005. Dana Kompensasi BBM Bidang Kesehatan Rp2,17 Triliun.
- Kompas* 2 Maret 2005. Sri Mulyani: Program Kompensasi BBM banyak Kerawanan.
- Kompas* 24 Maret 2005. Pembahasan APBN-P 2005 Bakal Berlangsung Alot.
- Kompas* 4 Maret 2005. Citra Buruk Birokrasi Bisa Hambat Subsidi BBM.
- Kompas* 7 Juni 2005. Dana Kompensasi BBM Disepakati Biaya Pendidikan Dasar Dijamin Gratis.
- Kompas* 8 Juni 2005. Bantuan Biaya Operasional Sekolah Bisa Hapuskan Rintangan Pendidikan Dasar.
- Kompas* 9 April 2005. Mencoba Berprasangka Baik dengan Strategi baru.
- Koran Tempo* 11 Mei 2005. Susahnya Menunjuk Si Miskin.
- Koran Tempo* 14 Maret 2005. BBM Naik Penduduk Miskin Bertambah.
- Koran Tempo* 18 April 2005. Isu Peningkatan Program Kompensasi Sosial.
- Koran Tempo* 4 Maret 2005. Dana untuk Orang Miskin Belum Jelas.
- Kusuma, Sonny H. 2002. Membangun Institusi Warga untuk Menanggulangi Kemiskinan Masyarakat dan Kelembagaan Lokal: Pengalaman Kasus Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). *Jurnal Analisis Sosial*. Volume 7 No. 2. Juni. Bandung. Hal. 169-186.
- Laboratorium Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI. 2000. *Studi Efektivitas Bantuan PDM-DKE di DKI Jakarta*. Laporan Penelitian. Depok.
- Laksmono, Bambang Shergi. 1999. *Memahami Permasalahan Akses dalam Program Penanggulangan Kemiskinan : Kajian Dimensi Lembaga dalam Pelaksanaan Program IDT di Wilayah DKI Jakarta pada Tahun Pelaksanaan Pertama 1994-1995*. Ringkasan Disertasi. Depok: Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Publik Services*. New York: Russel Sage Foundation.

- Media Indonesia* 16 Maret 2005. Pemerintah juga Harus Sediakan Dana Premi JPKMM.
- Media Indonesia* 23 Februari 2005. Kompensasi BBM Kurangi Kemiskinan.
- Media Indonesia* 8 Juni 2005. Sekolah Gratis, Amanat UU Sisdiknas.
- Media Indonesia*, 6 Juni 2005. Raskin, Beasiswa Dihapus dari Kompensasi BBM
- Prasodjo, Eko, Teguh Kurniawan dan Azwar Hasan. 2004. *Reformasi Birokrasi dalam Praktek: Kasus di Kabupaten Jembrana*. Depok: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI.
- Putra, Dharma Santika dan Nanoq da Kansas. 2004. *Menerjemahkan Otonomi Daerah Tanpa Basa-Basi (Pokok-Pokok Pikiran Prof. Dr. drg. I Gede Winasa)*. Jembrana: Komunitas Kertas Budaya Jembrana-Bali.
- Rahayu, Sri Kusumastuti., et.al. 2001. *Pelaksanaan Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM di Kabupaten Jember Jatim, Kabupaten Kapuas Kalteng dan Kabupaten Barito Kuala Kalsel*. Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Ritonga, Hamonangan dan M. Fadhil Hasan. Dampak Kenaikan BBM atas Kemiskinan. dalam *Koran Tempo* 21 Maret 2005.
- Rusdianawati, Islami. Pihak Ketiga dalam Pengelolaan PKPS BBM Bidang Kesehatan. Dalam *Kompas* 14 Mei 2005.
- Sinar Harapan* 10 Maret 2005. Dirut Askes: Mendesak, Standarisasi Kriteria Orang Miskin.
- Sinar Harapan*, 7 Juni 2005. Depdiknas Alihkan Beasiswa ke Block Grant Sekolah.
- Suara Pembaruan* 8 Juni 2005. Pungutan itu Bukan untuk Pengajaran.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Sulastomo. Asuransi Kesehatan bagi Warga Miskin. Dalam *Kompas* 19 Mei 2005.
- Tempo* 20 Maret 2005. Tergagap di Tingkat Lokal.
- Time Magazine* 14 March 2005. The End of Poverty.
- UNDP. 2004. *Laporan Perkembangan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia*. Jakarta.

## Daftar Singkatan

UNDP	: United Nations Development Program
PPM Prasarana	: Program Pemberdayaan Masyarakat Prasarana
PPK	: Program Pengembangan Kecamatan
PKPS BBM	: Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
BPS	: Badan Pusat Statistik
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Susenas	: Survey Sosial Ekonomi Nasional
SP	: Sensus Penduduk
P4B	: Program Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan
SNPK	: Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan
APBN-P	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-Perubahan
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah
JKJ	: Jaminan Kesehatan Jembrana
Indef	: Institute for Development of Economics and Finance
GK	: Garis Kemiskinan
Menneg PPN	: Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional
JPKMM	: Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin
BKKBN	: Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
Askes	: Asuransi Kesehatan
LPEM FEUI	: Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
Panja	: Panitia Kerja
Raskin	: Beras untuk Rakyat Miskin
PDM-DKE	: Program Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi
P2KP	: Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan

## Lampiran executive summary

Kebijakan	Masalah	Rekomendasi
Program Kompensasi Pengurangan Subsid Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM)	1. Target mengurangi angka kemiskinan menjadi delapan persen pada tahun 2009	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjalankan PKPS BBM secara efektif dan efisien, dan meminimalisir kemungkinan distorsi.</li> <li>2. Mengendalikan laju pertumbuhan penduduk.</li> <li>3. menerbitkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan</li> <li>4. membangun indikator kemiskinan baku.</li> </ol>
	2. Ketiadaan transparansi dan konsultasi publik	Membudayakan tradisi diskusi dan proses konsultasi publik dalam perumusan kebijakan publik.
	3. Pendataan dan tidak tepat sasaran program	Melakukan upaya seleksi dan penjangkauan sasaran program dengan lebih maksimal dan efektif.
	4. Sosialisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tujuan utama sosialisasi harus menjangkau hingga ke tingkat lokal terutama rakyat miskin.</li> <li>2. Sosialisasi jugab ditujukan untuk mengatasi persoalan pendataan dan penentuan sasaran program. Harus tercipta kesepakatan antara pusat daerah untuk mengatasi masalah ketidakcukupan bantuan dengan kebutuhan faktual di masyarakat.</li> <li>3. Sosialisasi diarahkan juga untuk membangun kesepakatan antara pusat dan daerah mengenai pola penyelenggaraan sekolah gratis dan pelayanan kesehatan gratis.</li> <li>4. Pemerintah harus menjelaskan detail materi-materi program terutama sekolah gratis. Hal ini untuk menghindari kesimpang siuran informasi dan kesalahpahaman publik.</li> <li>5. Sosialisasi sudah sepatasnya diutamakan untuk menyentuh materi hak-hak rakyat miskin dalam program ini.</li> </ol>



	<p>5. Partisipasi dan pelibatan pemerintah daerah</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Program ini harus mampu mengarah pada penciptaan fungsi partisipasi sebagai alat pemberdayaan rakyat miskin terutama dalam proses perumusan program di masyarakat.</li> <li>2. Munculkan mekanisme pembagian kerja dan pola subsidi antara pusat dan daerah dalam kebijakan sekolah gratis dan pelayanan kesehatan gratis untuk rakyat miskin. Hal ini dimaksudkan untuk mensinergikan PKPS BBM dengan program sejenis di tingkat lokal.</li> </ol>
	<p>6. Pemenuhan hak dan tuntutan moral rakyat miskin</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjelaskan secara tegas batasan sekolah gratis untuk materi-materi pembiayaan yang mana.</li> <li>2. Menerbitkan produk hukum (peraturan presiden atau peraturan pemerintah) sebagai pedoman penyelenggaraan kebijakan sekolah gratis dan kesehatan gratis untuk rakyat miskin. produk hukum ini juga bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak rakyat miskin untuk memperoleh akses pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan memadai.</li> </ol>
	<p>7. Birokrasi dan pelaksana program</p>	<p>membangun kesamaan visi dan tujuan bersama antara kepala daerah dengan aparatnya. Artinya kemauan dan komitmen politik dari kepala daerah saja tidak cukup tanpa dukungan dan motivasi aparat birokrasi untuk melaksanakan dan mensukseskan kebijakan PKPS BBM ini.</p>

## **BIODATA SINGKAT PENULIS**

Endang Srihadi lahir di Bogor 28 Maret 1978. Endang mendapatkan gelar sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI pada tahun 2002. Sebelumnya aktif sebagai peneliti di Laboratorium Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI sejak tahun 2000-2004. Pernah terlibat dalam sejumlah proyek penelitian sosial untuk tema seperti kebijakan sosial, pemberdayaan masyarakat, masalah narkoba, pekerja anak dan upaya penanggulangan kemiskinan. Saat ini Endang bekerja sebagai peneliti kebijakan sosial dan issue-issue gender di *The Indonesian Institute, center for Public Policy Research*. Fokus kajiannya adalah kebijakan pembangunan sosial yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat.